



UFG

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ELISA DO NASCIMENTO OLIVEIRA

**O financiamento da Educação Infantil:
o Proinfância no período de 2011 a 2021**

GOIÂNIA
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

ELISA DO NASCIMENTO OLIVEIRA

3. Título do trabalho

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: O PROINFÂNCIA NO PERÍODO DE 2011 A 2021

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cardoso Amaral**, Usuário Externo, em 10/11/2022, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ELISA DO NASCIMENTO OLIVEIRA**, Usuário Externo, em 10/11/2022, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3328552** e o código CRC **25C120A4**.

ELISA DO NASCIMENTO OLIVEIRA

**O financiamento da Educação Infantil:
o Proinfância no período de 2011 a 2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

GOIÂNIA
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Oliveira, Elisa do Nascimento

O financiamento da Educação Infantil [manuscrito] : o Proinfância no período de 2011 a 2021 / Elisa do Nascimento Oliveira. - 2022.
208 f.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação,
Goiânia, 2022.

Inclui siglas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Educação Infantil. 2. Proinfância. 3. financiamento. 4. Emenda
Constitucional nº 95/2016. I. Amaral, Nelson Cardoso, orient. II. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata Nº **161** da sessão de Defesa de Dissertação de **ELISA DO NASCIMENTO OLIVEIRA** que confere o título de **Mestra em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em Educação*.

Aos **vinte e quatro dias do mês de outubro de dois mil e vinte e dois (24/10/2022)**, a partir das **14:30**, em plataforma virtual no link público <http://meet.google.com/nkv-ecyu-gie>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada "**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: O PROINFÂNCIA NO PERÍODO DE 2011 A 2021**". Os trabalhos foram instalados pelo Orientador Prof. Dr. **Nelson Cardoso Amaral (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **UNIMEP**, com a participação dos demais integrantes da Banca Examinadora: Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **USP** - integrante titular interno e Prof^ª. Dr^ª. **Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita (PUC/GO)**, doutora em **Educação** pela **PUC/GO** - integrante titular externa. Durante a arguição os integrantes da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus integrantes. Proclamados os resultados pelo Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Integrantes da Banca Examinadora, aos vinte e quatro dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e dois.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira

Prof^ª. Dr^ª. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **João Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 25/10/2022, às 09:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita, Usuário Externo**, em 25/10/2022, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cardoso Amaral, Usuário Externo**, em 26/10/2022, às 09:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0,

17/11/2022 09:48

SEI/UFG - 3282581 - Ata de Defesa de Dissertação



informando o código verificador **3282581** e o código CRC **53FF3A8F**.

Referência: Processo nº 23070.055290/2022-14

SEI nº 3282581

Aos meus filhos, Arthur e Lucas.

A todos que lutam por uma educação infantil de
qualidade.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral, que cumpriu sua promessa de não soltar a minha mão durante o árduo processo de construção desta pesquisa. Sua paciência única com os percalços por que atravessei ao longo desses dois anos foi fundamental para minha persistência nesta caminhada.

Ao meu marido, Alexandre, que acreditou em mim e esteve ao meu lado reforçando a minha capacidade de realizar o sonho de ser mestre em educação.

Ao meu filho Arthur, que precisou compreender minhas ausências, mas aprendeu, desde cedo, que quando temos um sonho, devemos lutar até conseguir.

Ao meu filho Lucas, que nasceu no início deste caminhar e que, sempre no colo, foi meu companheiro de aula, de escrita e estudos na madrugada.

À minha família, que foi rede de apoio fundamental para que eu pudesse me ausentar tendo a certeza de que meus bens mais preciosos estavam sendo bem cuidados.

Ao professor Dr. Luís Gustavo Alexandre da Silva, pela generosa leitura e contribuição para melhorar a qualidade deste trabalho.

Ao professor Dr. Romilson Martins Siqueira, pelas sugestões de bibliografia sobre educação infantil, pelas conversas sobre o tema e pela generosa disponibilidade em me ouvir e sugerir caminhos para compreender a história dessa etapa de educação.

Aos meus companheiros de trabalho no Ministério da Educação, pelas trocas de ideias e ajuda na análise das informações.

Aos meus colegas de mestrado, que mesmo diante de ausência imposta pela pandemia de Covid-19, foram fundamentais para a construção dos meus conhecimentos.

RESUMO

Trata-se de Dissertação de Mestrado em Educação, vinculada à linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás (PPGE/FE/UFG). O trabalho tem como objetivo analisar a evolução do financiamento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) no período de 2011 a 2021. O objetivo da pesquisa era avaliar como se comportou o financiamento dessa política ao longo da década de 2011 a 2021. O estudo partiu de um levantamento bibliográfico sobre o conceito de infância e de criança que norteia à elaboração de políticas públicas para a primeira infância a partir da Constituição de 1988 e da análise do suporte legal que embasa o estudo do financiamento da educação, e mais especificamente da educação infantil. Para compreender o financiamento do Proinfância, foi realizada uma análise da estrutura de financiamento da educação básica a partir das políticas de fundos, bem como as consequências da aprovação Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional nº 95/2016. Foi realizado, ainda, um estudo de como a educação infantil é tratada tanto nos planos de educação, em especial no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Por fim, foi examinado o funcionamento do Sistema Federal de Planejamento e Orçamento e realizada uma análise da execução orçamentária do Proinfância nos exercícios de 2011 a 2021 e qual a contribuição do apoio técnico e financeiro prestado pelo Governo Federal ao Distrito Federal e aos Municípios na melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil. O levantamento de dados orçamentários foi realizado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), um sistema informatizado que suporta os processos orçamentários do governo federal em tempo real. Foi estabelecido, ainda, que a análise seria restrita à ação orçamentária 12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil, por se tratar de ação orçamentária específica para o fomento da política em análise. Foi possível identificar que, desde 2016, o programa vem sofrendo um esvaziamento de sua dotação, fato que coincide com a adoção de agendas neoliberais, principalmente após o impeachment da presidente Dilma Roussef e da aprovação Emenda Constitucional nº 95/2016. Portanto, caso persista o Teto dos Gastos imposto pela referida Emenda, a continuidade dessa política tão importante para o acesso de crianças à educação infantil está sob risco.

PALAVRAS-CHAVE: educação infantil; Proinfância; financiamento; Emenda Constitucional nº 95/2016.

ABSTRACT

This is a Master's Dissertation in Education, linked to the research line State, Politics and History of Education, developed in the Graduate Program in Education, Faculty of Education, Federal University of Goiás (PPGE/FE/UFG). The work aims to analyze the evolution of the funding of the National Program for the Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network of Early Childhood Education (Proinfância) in the period from 2011 to 2021. The objective of the research was to evaluate how the funding of this policy behaved throughout the decade from 2011 to 2021. The study started with a bibliographic survey on the concept of childhood and child that guides the development of public policies for early childhood since the 1988 Constitution and the analysis of the legal support that supports the study of financing education, and more specifically early childhood education. To understand the financing of Proinfância, an analysis of the financing structure of basic education from the fund policies was carried out, as well as the consequences of the approval of the New Fiscal Regime - Constitutional Amendment No. 95/2016. A study of how early childhood education is treated in both education plans, especially the National Education Plan (PNE) 2014-2024, was also conducted. Finally, the functioning of the Federal System of Planning and Budget was examined and an analysis of the budget execution of Proinfância in the fiscal years 2011 to 2021 was carried out and what the contribution of the technical and financial support provided by the Federal Government to the Federal District and the Municipalities in the improvement of the physical infrastructure of the early childhood education network. The budget data survey was carried out in the Integrated System of Planning and Budgeting (SIOP), a computerized system that supports the federal government's budget processes in real time. It was also established that the analysis would be restricted to the budget action 12KU - Implementation of Schools for Early Childhood Education, as it is a specific budget action for the promotion of the policy under analysis. It was possible to identify that, since 2016, the program has suffered an emptying of its allocation, a fact that coincides with the adoption of neoliberal agendas, especially after the impeachment of President Dilma Rouseff and the approval of Constitutional Amendment No. 95/2016. Therefore, if the spending cap imposed by this amendment persists, the continuity of this important policy for the access of children to early childhood education is at risk.

KEYWORDS: early childhood education; Proinfância; financing; EC N. 95/2016.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de matrículas na Educação Infantil, por rede de ensino.....	110
Tabela 2 – Orçamento Total do Ministério da Educação (2011 a 2021) – valores corrigidos valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	144
Tabela 3 – Evolução da dotação orçamentária das UOs do MEC (2011 a 2021) – valores corrigidos valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	145
Tabela 4 – Orçamento FNDE (2011 A 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	150
Tabela 5 – Dotação Fies e da Quota-Parte do Salário-Educação e relação percentual ao orçamento do FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA..	152
Tabela 6 – Dotação Despesas Obrigatórias FNDE x Dotação Despesas Discricionárias FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	156
Tabela 7 – Políticas de Educação Infantil no âmbito do FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	159
Tabela 8 – Execução Proinfância de 2011 a 2021 – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	182
Tabela 9 – Comparativo Dotação Inicial x Dotação Atualizada Proinfância (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	185
Tabela 10 – Percentual de execução de pagamento das despesas do Proinfância (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	188
Tabela 11 – Estimativa e Percentual de Inscrição em Restos a Pagar Proinfância (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	193

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Base Legal da educação infantil no Brasil	33
Quadro 2 – Tipos de ações orçamentárias.....	132
Quadro 3 – Etapas da execução da despesa	135
Quadro 4 – Programas e políticas desenvolvidas no âmbito do FNDE	147

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola	110
Gráfico 2 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequentava a escola	113
Gráfico 3 – Orçamento Total do Ministério da Educação (2011 a 2021) – valores corrigidos valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	144
Gráfico 4 – Evolução do orçamento das unidades orçamentárias do MEC (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	146
Gráfico 5 – Evolução orçamento FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	151
Gráfico 6 – Comparativo Orçamento MEC x FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	154
Gráfico 7 – Comparativo Orçamento MEC Total x FNDE Total (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	155
Gráfico 8 – Dotação Despesas Obrigatórias FNDE x Dotação Despesas Discricionárias FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	157
Gráfico 9 – Políticas de Educação Infantil no âmbito do FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	160
Gráfico 10 – Evolução Dotação Orçamentária (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	183
Gráfico 11 – Comparativo Dotação Inicial x Dotação Atualizada Proinfância (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA	186
Gráfico 12 – Evolução Dotação Orçamentária x Despesas Empenhadas (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	188
Gráfico 13 – Evolução Percentual de execução: Despesas Empenhadas x Despesas Pagas (2011 a 2021) - valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	189
Gráfico 14 – Despesas Pagas x RAP Pagos (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA.....	192

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição de competências (art. 211 da CF/1988)	53
Figura 2 – Valor mínimo de aplicação (art. 212 da CF/1988)	56
Figura 3 – Composição FUNDEB – Impostos e transferências constitucionais.....	74
Figura 4 – Composição do Sistema de Planejamento e Orçamento <i>Federal</i>	117
Figura 5 – Fases do Processo Orçamentário	121
Figura 6 – Processo integrado de planejamento e orçamento	124

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo-aluno Qualidade
CF	Constituição Federal
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DF	Distrito Federal
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EJA	Educação Jovens e Adultos
EMTI	Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços

ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
ITRm	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade de Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento de Ensino
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OMEP	Organização Mundial para Educação Pré-Escolar
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PBSM	Plano Brasil sem Miséria
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PET	Programa de Educação Tutorial
PI	Plano Interno
PIB	Produto Interno Bruto
PIEC	Programa de Inovação Educação Conectada
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PPA	Plano Plurianual
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Proinfo	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSEC	Plano Setorial de Educação e Cultura
RAP	Restos a Pagar
RLI	Receita Líquida de Impostos
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
RP	Resultado Primário
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STF	Supremo Tribunal Federal
UO	Unidade Orçamentária
VAAF	Valor Aluno/Ano Final
VAAR	Valor Aluno/Ano Resultado
VAAT	Valor Aluno/ Ano Total

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E BASE LEGAL PARA EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	31
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	31
1.2 BASES LEGAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL	33
CAPÍTULO 2 – FEDERALISMO, POLÍTICA DE FUNDOS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	49
2.1 FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	49
2.2 POLÍTICAS DE FUNDOS: FUNDEF, FUNDEB E NOVO FUNDEB	65
2.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	78
CAPÍTULO 3 – EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: DESTAQUE PARA O PNE 2014-2024, SUAS META, ESTRATÉGIAS E INDICADORES	91
3.1 OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO	91
3.2 EDUCAÇÃO INFANTIL PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024.....	104
3.3 INDICADORES E MONITORAMENTO DA META 1 PNE 2014-2024	108
CAPÍTULO 4 – SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO: DEFINIÇÕES BÁSICAS, INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ORÇAMENTO DO MEC	115
4.1 O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.....	115
4.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	118
4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	133
4.4 O ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	142
CAPÍTULO 5 – PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE ESCOLAR PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL (PROINFÂNCIA)	163
5.1 PROINFÂNCIA NO CONTEXTO DO PACTO FEDERATIVO	163
5.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PROINFÂNCIA.....	180
CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	199

INTRODUÇÃO

A presente Dissertação de Mestrado em Educação, vincula-se à linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás (PPGE/FE/UFG).

A educação infantil (EI) vem ganhando especial destaque nas políticas públicas educacionais, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que reconheceu as crianças como sujeitos de direitos. Desde a década de 1970, houve uma expansão de creches e pré-escolas no Brasil, o que, de acordo com Kuhlmann Jr. (1998, p. 7), pode ser definido como “[...] um novo momento na história da educação infantil”. Entretanto, o uso da expressão educação infantil é recente na legislação brasileira, sendo consagrada tanto na CF/1988 quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, para se referir a instituições educacionais cujo foco de atendimento são as crianças de 0 aos 5 anos de idade (KUHLMANN, 1998). Clímaco (2017) afirma que foi apenas após da aprovação da LDB que se iniciou o processo de transferência de creches e pré-escolas da área de assistência para a área de educação.

A inclusão da educação infantil como etapa da educação básica permitiu que esse nível de ensino passasse a contar com o financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) desde 2007. Além disso, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009 estendeu a educação obrigatória para a faixa de 4 a 17 anos. Tais fatos constituíram importantes avanços para a educação infantil.

A organização dos espaços educacionais destinados à educação infantil também passou a ter mais relevância. Brasil (2016) afirma que durante séculos as crianças menores de cinco anos de idade foram negligenciadas das políticas educacionais e, portanto, não havia a preocupação de, por exemplo, construir espaços destinados à primeira infância e pensá-los pedagogicamente a fim de torná-los ambientes adequados às necessidades das crianças. A autora ressalta que:

[...] a educação infantil em nosso país tem se revigorado com políticas públicas baseadas nos direitos das crianças e no aprofundamento dos estudos sobre as infâncias, especialmente com as análises de experiências que o sistema público educacional vem desenvolvendo voltadas para as crianças. (BRASIL, 1996, p. 19).

O espaço físico passa a ser entendido, então, como um elemento pedagógico que norteia a prática pedagógica e promove o desenvolvimento infantil (BRASIL, 2016).

A publicação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001) representou um avanço para a educação infantil, uma vez que trouxe uma meta específica para esse nível de ensino. De acordo com Clímaco (2017), observou-se uma maior publicação de estudos, leis e pareceres sobre o tema. Entretanto, Nascimento, Campos e Coelho (2011) afirmam que:

Avançamos na legislação, na definição de fontes de financiamento, na adoção de diretrizes curriculares. Mas há uma distância entre o previsto nessas medidas e o promovido pelos municípios, a quem a Constituição atribuiu a maior parte da responsabilidade pela EI. (NASCIMENTO; CAMPOS; FREITAS COELHO, 2011, p. 208).

A Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE 2014-2024, dedicou uma meta exclusiva à educação infantil, cujo teor versa sobre a universalização do atendimento na faixa etária de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos em 2016 e a ampliação do acesso para, no mínimo, 50% das crianças na faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade até 2024.

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

Para a efetivação da Meta 1, o PNE 2014-2024 prevê 17 estratégias, as quais tratam sobre a expansão da oferta e qualidade da estrutura física (estratégias 1.1, 1.5, 1.7, 1.13); levantamento de demanda e busca ativa (estratégias 1.3; 1.4, 1.15 e 1.16); redução das desigualdades (estratégia 1.2); políticas de acesso e permanência (estratégias 1.12; 1.14 e 1.17), formação de profissionais (estratégias 1.8 e 1.9); políticas de inclusão (estratégias 1.10, 1.11) e avaliação da educação infantil (estratégia 1.6)¹.

O alcance de grande parte dessas estratégias pressupõe

¹ As estratégias serão mais bem detalhadas no Capítulo 3.

[...] a dinamização do regime de colaboração – forma republicana, democrática e não competitiva de organização da gestão, que deve ser estabelecida entre os sistemas de ensino, para assegurar a universalização do ensino obrigatório (art. 211 da Constituição Federal de 1988), enfrentando os desafios da educação básica pública, regulando o ensino privado. (BRASIL, 2014, p. 17).

De acordo com Dourado (2016), o PNE 2014-2024, por sua importância política e estratégica, deve ser o eixo norteador para a elaboração de políticas públicas. Para o autor, nos desafios para sua materialização na qualidade de instrumento de planejamento

[...] se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como um efetivo esforço de ampliação dos recursos para a educação. (DOURADO, 2016, p. 22).

Tal compreensão é importante uma vez que o alcance das metas do PNE dependerá de uma ação conjunta entre os entes federados, como disposto no artigo 7º da Lei 13.005/2014, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.” (BRASIL, CF, 1988).

Dourado (2016) ressalta que o artigo 7º reforça o regime de colaboração entre os entes federados no alcance das metas e estratégias previstas no PNE 2014-2024. Além disso,

Ratifica, ainda, que as estratégias definidas em Lei não elidem a adoção de medidas adicionais, no âmbito local ou de cooperação entre os entes federados, e sinaliza que estas podem ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. Essas definições são de grande importância, pois indicam novas referências na relação entre os entes federados e as respectivas autonomias, sem prescindir da coordenação da política nacional pela União. (DOURADO, 2016, p. 23).

Em relação à Meta 1, Dourado (2017) afirma ser importante a compreensão da concepção de educação infantil que norteará a expansão prevista para essa etapa de ensino. Para este autor “A depender da concepção, a materialização da meta poderá ter percursos bastante

distintos e rebatimentos diversos no financiamento, na gestão e na avaliação dessa etapa da educação básica.” (DOURADO, 2016, p. 27).

Outra meta importante estabelecida pelo PNE 2014-2024 refere-se à meta de financiamento, que prevê a ampliação do investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024. A Meta 20 é fundamental para o alcance das outras 19 metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024, pois a existência de investimentos públicos é condição imprescindível a implementação de políticas públicas.

Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014).

O tema financiamento guarda relação direta com a compreensão do pacto federativo adotado em nosso País. De acordo com Cruz (2009),

Adota-se o pressuposto de que os regimes federados procuram instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos, como um dos elementos centrais para a própria sobrevivência do pacto federativo. No Brasil, esse pressuposto foi reiterado, uma vez que a Constituição Federal explicita que cabe à União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados, tendo em vista a diminuição das desigualdades regionais. (CRUZ, 2009, p. 9).

A função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes é tratada no artigo 211 da CF/1988:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino

mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988).

Ao problematizar o uso da expressão “função redistributiva e supletiva”, Cruz (2009) afirma:

A redistribuição está relacionada como a função supletiva que acompanha o termo redistributivo gravado na Constituição Federal. Esse papel supletivo está relacionado à necessidade de crescer, suprir ou compensar a deficiência de algo. Isso revela que a União, aqui, não estaria voltada a exercer esse papel supletivo e redistributivo aleatoriamente, mas direcionando suas ações para aqueles entes federados que necessitem dessa ação supletiva e redistributiva para exercer suas funções. (CRUZ, 2009, p. 147).

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), criado em 2007 pelo governo federal, é um típico exemplo de política pública alinhada à função supletiva e redistributiva da União e tem como objetivo principal construir creches e pré-escolas por meio da assistência financeira do governo federal aos municípios e Distrito Federal, além de adquirir equipamento e mobiliários para essas estruturas escolares. O Programa teve duas fases de implementação, sendo a primeira denominada Pré-PAC, que se refere ao período anterior à execução do Programa no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a segunda denominada de PAC 2, quando o programa passa a integrar as ações do PAC (Rezende, 2013).

O primeiro instrumento legal a regulamentar o funcionamento do Programa foi a Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, que estabeleceu orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar no âmbito do Proinfância. Posteriormente, provavelmente para suprir uma necessidade de regulamentação (REZENDE, 2013), foi publicado o Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008, que “dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Pro-Infância)²”. Quando o programa passa a integrar as ações do PAC 2, sua forma de execução é alterada e um

² Na legislação que regulamenta o funcionamento do Programa encontram-se as duas grafias: Proinfância e Pro-Infância.

novo decreto é publicado, o Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011. É neste momento que o programa passa a ter uma ação orçamentária específica, como será discutido no Capítulo 5.

Um dado importante levantado pela Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD) Contínua do IBGE sobre Educação referente ao segundo trimestre de 2019 diz respeito aos principais motivos de crianças de 0 a 3 não estarem frequentando a creche ou escola.

Em 2019, no Brasil, 67,0% das crianças de 0 a 1 ano e 53,5% das crianças de 2 a 3 anos não frequentavam creche por opção dos pais ou responsáveis. Em todas as Grandes Regiões, a opção de não colocar a criança de 0 a 3 anos em creche foi prevalente, sendo que o percentual que alegou esse motivo se manteve maior na faixa de 0 a 1 ano do que na faixa de 2 a 3 anos [...].

A não existência de escola/creche na localidade, foi o segundo motivo mais apontado. No País, este percentual foi de 27,5% para a faixa de 0 a 1 ano e de 39,9% para 2 a 3 anos. (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Observa-se, portanto, que o investimento em construção de creches e pré-escolas é uma demanda urgente em nossa sociedade.

Esta dissertação parte do seguinte questionamento: considerando que o Proinfância é uma política que tem como objetivo apoiar a construção de creches e pré-escolas, como se deu seu financiamento no período de 2011 a 2021?

Portanto, este estudo tem como objetivo analisar a evolução do financiamento do Proinfância na década supracitada. Os objetivos específicos foram os seguintes: a) analisar o suporte legal que embasa a implementação de políticas públicas de educação infantil e de financiamento da educação, b) examinar como a educação infantil está inserida nos planos nacionais de educação, em especial no PNE 2014-2024 e c) analisar a execução orçamentária do Proinfância, a partir da compreensão do orçamento do MEC e do FNDE.

É importante destacar que o Proinfância não é a única ação governamental realizada pelo Ministério da Educação (MEC) com foco na educação infantil. A escolha por essa política justificou-se por seu objetivo de ampliar e melhorar a infraestrutura escolar voltada ao atendimento da educação infantil ir ao encontro do estabelecido na Meta 1 do PNE 2014-2024, que tem como foco ampliar o atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos até 2024 e universalizar o atendimento da população de 4 e 5 anos, especialmente em relação ao estabelecido na estratégia 1.5:

1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, **programa nacional de construção e reestruturação de escolas**, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil; (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Para Rezende (2013), desde que o Proinfância passou a integrar a 2ª etapa do PAC, o programa ganhou relevância, visibilidade, novas metas, mais recursos e “tornou-se uma das mais (se não a mais) importantes ações do governo federal para a ampliação do atendimento na educação infantil.” (REZENDE, 2013, p. 16).

A compreensão do contexto de planejamento e implementação de políticas públicas de educação infantil perpassa pela análise das concepções de infância e de criança em determinado momento histórico. Portanto, faz-se necessário uma retomada histórica a fim de compreender os motivos que levaram a educação infantil a ficar tanto tempo à margem das políticas públicas. Para esta dissertação, o recorte histórico adotado inicia-se com a promulgação da CF/1988 e da publicação da LDB em 1996, momento em que o tema educação infantil ganhou destaque no Brasil, e vai até os dias atuais.

O tema da educação infantil acompanha minha trajetória pessoal desde o tempo da graduação, tanto de psicologia como de pedagogia. Como aluna de psicologia, sempre me encantei pelos assuntos relacionados ao desenvolvimento infantil e escolhi atuar na área de psicologia infantil. Já na graduação em pedagogia, me incomodava a pouca atenção que essa etapa da educação básica recebia na matriz de disciplinas.

Após a conclusão das minhas graduações em 2006, cursei especialização em Psicologia Escolar e ali encontrei o “casamento” entre os meus dois mundos preferidos: desenvolvimento infantil e processos educacionais. Não raro, recebia no consultório crianças com “dificuldades de aprendizagem” e que precisavam se adequar à escola. Nesse momento, entendi que precisava entender a criança para além da clínica e precisava compreender como a escola enxergava a infância e seus processos de desenvolvimento.

Em 2010, fui aprovada no concurso público para compor a força de trabalho do MEC e escolhi como local de atuação a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), motivada pela possibilidade de poder entender de que forma se dava o financiamento das políticas públicas e compreender como ocorriam os complexos processos de execução orçamentária até que os recursos financeiros aplicados se transformassem em bens e serviços para a sociedade.

Esta pesquisa tornou-se um desejo a partir do entendimento de que a implementação de políticas públicas perpassa pela compreensão de suas fontes de financiamento. Amaral (2012)

chama a atenção para o fato de que a compreensão do tema do financiamento por um maior número de pessoas permite à sociedade lutar por políticas mais alinhadas às suas demandas.

O conhecimento dos meandros do financiamento educacional, por um maior número de pessoas, permitiria um embate maior com diversos setores governamentais o que, provavelmente, propiciaria a aprovação de ações político-educativas que poderiam alterar situações de extremas dificuldades existentes no contexto da escola. (AMARAL, 2012, p. 4).

Para analisar a execução orçamentária do Proinfância foram realizadas consultas em bases de dados públicos de orçamento federal, principalmente, no Módulo “Painel do Orçamento Federal”, no modo “Consulta Livre”, disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O recorte temporal utilizado foi o período compreendido entre os anos de 2011 – ano em que o programa passou a contar com uma ação orçamentária específica – a 2021.

O SIOP é um sistema eletrônico estruturante do Governo Federal que tem como objetivo dar suporte aos seguintes processos de orçamento:

- Elaboração e revisão do Projeto de Lei do Plano Plurianual – PLPPA;
- Elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO;
- Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA;
- Operacionalização das Alterações Orçamentárias (Créditos);
- Tratamento de Emendas Parlamentares ao Orçamento (Orçamento Impositivo);
- Receitas;
- Acompanhamento das Estatais;
- Acompanhamento Físico das Ações Orçamentárias; e
- Monitoramento do PPA. (BRASIL, 2021b).

O objetivo do Painel de Orçamento Federal, de acordo com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) é:

[...] propiciar amplo acesso a todos os cidadãos que tenham interesse em acompanhar as informações sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA e sua execução, utilizando a base de dados do SIOP com uma interface de fácil uso.

Qualquer cidadão com acesso à internet pode consultar as informações atualizadas sobre a LOA, sem necessidade de autenticação, autorização ou mesmo um cadastro prévio. (BRASIL, 2021b).

Uma ação orçamentária pode subsidiar a implementação de diversas políticas e pode ser entendida como um “conjunto de operações, cujos produtos contribuem para os objetivos do programa governamental” (BRASIL, 2022, online). Em 2011, com a entrada do Proinfância no rol de políticas do PAC 2, foi criada uma ação orçamentária específica denominada “Implementação de Escolas para Educação Infantil”³. A partir de 2017, a ação passou a se chamar “Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil”.

Para a análise orçamentária foi estabelecido como critério a utilização dos valores disponíveis na Dotação Atualizada e não Dotação Inicial⁴. Isso porque a primeira contempla as alterações orçamentárias ocorridas durante o exercício a fim de adequar a estrutura programática da Lei Orçamentária Anual (LOA) às demandas das políticas públicas, visando, portanto, a uma melhor qualidade do gasto público. Já a segunda representa os créditos iniciais alocados em uma determinada ação orçamentária, ou seja, a autorização de gasto no momento da aprovação da LOA.

Para a compreensão da execução orçamentária, foram considerados também os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. A forma de execução do Proinfância, como será analisado no Capítulo 5, prevê o empenho total da obra e, à medida que o ente comprova a execução de etapas da obra, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) realiza os repasses. Portanto, a análise apenas das despesas empenhadas poderia gerar a falsa impressão de que os recursos destinados ao Proinfância são executados dentro do mesmo exercício.

Convém ressaltar que, desde 2009, o MEC utiliza, além da ação orçamentária, outros dois instrumentos de planejamento para detalhamento de sua execução orçamentária: a subação e o plano interno (PI), ambos instituídos pela Portaria nº 9, de 31 de dezembro de 2009. Atualmente, é a Portaria nº 3, de 10 de dezembro de 2021 que regula a matéria. De acordo com esse normativo:

³ No período de análise, o código da ação na Lei Orçamentária Anual era 12KU.

⁴ Dotação Inicial: Valor da autorização de gasto constante da LOA.

Art. 1º Fica instituído o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Custos para as unidades orçamentárias e gestoras do Ministério da Educação – MEC, por meio da adoção da subação orçamentária e do Plano Interno – PI.

§ 1º A subação orçamentária é o instrumento de integração entre o planejamento, a programação e a execução orçamentária e financeira e objetiva orientar os processos de tomada de decisão e imprimir visibilidade à execução das políticas de educação, podendo ser executada por meio de uma ou mais ações orçamentárias, em um ou mais planos orçamentários.

§ 2º As subações orçamentárias e os planos internos devem refletir as políticas nacionais de educação, observadas as metas constantes do Plano Nacional de Educação, Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e demais planos desenvolvidos no âmbito das unidades orçamentárias vinculadas ao Ministério da Educação.

§ 3º O plano interno será utilizado como instrumento de gerenciamento e de detalhamento dos atributos da Subação Orçamentária, com vistas à apropriação de custos das políticas nacionais de educação. (BRASIL, 2021).

Tanto a subação quanto o PI objetivam dar mais transparência à execução, uma vez que permitem identificar os investimentos realizados pelo MEC em uma determinada política pública por meio de um código específico para cada programa. Assim, é possível identificar quanto foi destinado para cada política pública, ainda que sua implementação seja financiada com recursos de diversas ações orçamentárias.

Entretanto, tal detalhamento só está disponível no âmbito interno do MEC e não é possível acessá-lo por meio do SIOP, o que impossibilitou uma análise completa da execução orçamentária do Proinfância a fim de identificar se, no período analisado, foram realizados investimentos utilizando-se recursos de outras ações orçamentárias além da analisada, além da ação orçamentária “Apoio à Implementação de Escolas para Educação Infantil”.

Essa pesquisa está dividida em três Eixos – (1) estudo de políticas públicas de educação infantil; (2) Financiamento da Educação Infantil; e (3) Proinfância –, além da introdução e das considerações finais.

Na Introdução, buscou-se responder as razões e justificativas que motivaram o presente estudo, bem como delimitar o escopo da análise.

No **Capítulo 1 – Políticas Públicas e base legal para Educação Infantil a partir da Constituição Federal de 1988** – foi realizado um levantamento histórico das concepções de infância e de criança. Para tanto, analisaram-se os principais marcos legais para a primeira infância.

O **Capítulo 2 – Federalismo, Política de Fundos e Financiamento da Educação Infantil** – visou analisar o suporte legal que embasa o estudo do financiamento da educação e, mais especificamente, da educação infantil, compreendendo o financiamento como política

pública. Buscou-se entender, ainda, a estrutura de financiamento da educação básica a partir das políticas de fundos (Fundeb e o Novo Fundeb), bem como as consequências da aprovação do Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a partir de 2017, limites individualizados para as despesas primárias correspondentes ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O Capítulo 3 – Educação Infantil nos Planos de Educação: destaque para o PNE 2014-2024, suas metas, estratégias e indicadores – examinou como a educação infantil é tratada tanto nos planos de educação, em especial no PNE 2014-2024, e como está o alcance dos percentuais previstos na Meta 1.

O Capítulo 4 – O Sistema Federal de Planejamento e Orçamento: definições básicas, instrumentos de planejamento, execução orçamentária e orçamento do Ministério da Educação – objetiva elucidar como funciona o Sistema Federal de Planejamento e Orçamentos, delimitar seus principais atores e esclarecer os principais conceitos orçamentários que auxiliarão na compreensão da execução orçamentária do Proinfância.

O Capítulo 5 – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância): um balanço da dotação e da execução orçamentária no período de 2011 a 2021 – analisa a execução orçamentária do Proinfância nos exercícios de 2011 a 2021 e qual a contribuição do apoio técnico e financeiro prestado pelo governo federal ao Distrito Federal e aos municípios na melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil.

Nas **Considerações Finais** é feito um apanhado de todo o conhecimento construído ao longo deste trabalho, com as principais reflexões acerca do papel do financiamento do governo federal, por meio da Proinfância.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E BASE LEGAL PARA EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O presente capítulo tem como objetivo traçar um panorama histórico das políticas públicas de educação infantil e compreender como as concepções de infância nortearam a atuação do Estado até o reconhecimento da educação infantil como etapa da educação básica. Analisa, ainda, os principais instrumentos legais que fundamentam a implementação de iniciativas, políticas e programas de educação infantil.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Pensar a infância, a criança e seus antecedentes históricos é um exercício que nos permite olhar para o passado buscando compreender o momento que vivemos, entendendo melhor por que nossa sociedade fez determinadas escolhas (DEL PRIORI, 2010). Nesse mesmo sentido, Paschoal e Machado (2009) afirmam que a investigação do passado possibilita a compreensão dos desafios enfrentados pela sociedade contemporânea.

A história da educação infantil precisa considerar todo o período da infância, identificada como condição de criança, com limites etários amplos, subdivididos em fases de idade para as quais se criaram instituições educacionais próprias. Nos dizeres de Freitas e Kuhlmann (2002):

Podemos compreender a **infância** como concepção ou a representação que os adultos fazem sobre o período inicial da vida, ou como o próprio período vivida pela **criança**, o sujeito real que vive essa fase da vida. A **história da infância** seria então a história da relação da sociedade, da cultura, dos adultos, com essa classe de idade, e a **história da criança** seria a história da relação das crianças entre si e com os adultos, com a cultura e a sociedade. (FREITAS; KUHLMANN, 2002, p. 7, grifos dos autores).

Lajolo (2009), por sua vez, enfatiza que a palavra infância está associada a um campo semântico estreitamente ligado à ideia de ausência de fala e que a oscilação conceitual ao redor

do termo infância ensina que existirão tantas infâncias quanto forem as ideias, práticas e discursos em torno dela e sobre ela se organizarem. Assim, diversas foram as concepções vigentes entre o final do século XIX e o início do século XX e vários foram os campos de conhecimento que se perguntaram: o que é infância?

[...] primeiro, vendo a criança como um adulto em miniatura; depois, concebendo-a como um ser essencialmente diferente do adulto, depois... Fomos acreditando sucessivamente que a criança é a tabula rasa onde se pode inscrever qualquer coisa, ou que seu modo de ser adulto é predeterminado pela sua carga genética, ou ainda que as crianças do sexo feminino já nascem carentes do pênis que não têm. (LAJOLO, 2009, p. 232).

Se as concepções acima denotam a contradição presente no conceito de infância ao longo do tempo, Lajolo (2009) afirma que todas essas crenças subsistiram porque funcionaram, ou melhor, construíram para a infância de que falavam uma representação adequada tanto aos pressupostos teóricos nos quais tal conhecimento foi formulado quanto se adequavam às expectativas de infância de que se alimentava a comunidade onde se produziam os saberes.

Além disso, “é preciso considerar a infância como uma condição da criança” (KHULMANN, 2004, p. 31), ou seja, “é preciso conhecer as representações de infância e considerar as crianças concretas, localizá-las nas relações sociais, etc., reconhecê-las como produtoras da história” (KHULMANN, 2004, p. 31).

Para Kuhlmann (2013) há uma estreita relação entre as instituições de educação da criança pequena e as questões que dizem respeito à história da infância, da família, da população, urbanização, do trabalho, das relações de produção e com a história das demais instituições educacionais. O processo de expansão de creches, ocorrido no Brasil a partir da década de 1970, foi impulsionado pela entrada representativa das mulheres no mercado de trabalho, o que contribuiu para legitimação das instituições de educação infantil como lugares capazes de ofertar boa educação, desde que atendidos os padrões de qualidade exigidos para isso. O documento da Política Nacional de Educação Infantil, formulada pelo MEC em 1994, ao fazer uma retomada histórica do atendimento educacional em creches e pré-escolas, afirma que

Nas décadas de 1970 e 1980, o processo de urbanização do país, cada vez mais intenso, somado a uma maior participação da mulher no mercado de trabalho e à pressão dos movimentos sociais, levou a uma expansão do atendimento educacional, principalmente às crianças na faixa etária de 4 a 6 anos, verificando-se também, na década de 1980, uma expansão significativa na educação das crianças de 0 a 3 anos. A pressão da demanda, a urgência do seu atendimento, a omissão da legislação educacional vigente, a difusão da ideologia da educação como compensação de carências e a insuficiência de recursos financeiros levaram as instituições de Educação Infantil a se expandirem “fora” dos sistemas de ensino. Difundiram-se “formas alternativas de atendimento” onde inexistiam critérios básicos relativos à infraestrutura e à escolaridade das pessoas que lidavam diretamente com as crianças, em geral mulheres, sem formação específica, chamadas de crecheiras, pajens, babás, auxiliares, etc. (BRASIL, 1994, p. 8).

1.2 BASES LEGAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

O Quadro 1 a seguir demonstra o percurso histórico da legislação de educação infantil a partir da promulgação da CF/1988. Tal retomada é importante, pois o processo para se chegar ao reconhecimento da educação infantil como um direito foi marcado por lutas e reivindicações que culminaram em leis.

Quadro 1 – Base Legal da educação infantil no Brasil

Documento	Ano	Ementa
Constituição da República Federativa do Brasil	1988	
Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	1990	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação	1994	Contém diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a educação infantil.
Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil	1998	Define metas de qualidade que contribuam para o desenvolvimento integral das crianças. Visa, ainda, contribuir para que as instituições, possam realizar o objetivo socializador dessa etapa educacional.
Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	1999	Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 –	2001	Aprova o Plano Nacional de Educação e

Documento	Ano	Ementa
Plano Nacional de Educação (PNE) 2001 – 2010		dá outras providências.
Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil	1996	Apresenta referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais, em creches, pré-escolas e centros de Educação Infantil.
Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006	2006	Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	2007	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.
Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	2009	Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009	2009	Acrescenta o §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao <i>caput</i> do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.
Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013	2013	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.
Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2014	2014	Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.
Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – Marco Legal da Primeira Infância	2016	Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da

Documento	Ano	Ementa
		Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.
Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	2017	Documento de caráter normativo que define um conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais a todos os alunos da Educação Básica.
Lei nº 13.960, de 19 de dezembro de 2019 – Biênio da Primeira Infância	2019	Institui o Biênio da Primeira Infância do Brasil no período de 2020-2021.
Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020	2020	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.
Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020	2020	Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031.
Plano Nacional pela Primeira Infância	2020	Documento político e técnico que visa orientar decisões, investimentos e ações de proteção e de promoção dos direitos das crianças na primeira infância.
Decreto nº 10.770, de 17 de agosto de 2021	2021	Institui a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância.

Fonte: Elaboração da autora.

De acordo com Cury (1998):

[...] a legislação brasileira quanto à educação infantil enfatiza:

- A creche e a pré-escola constituem simultaneamente um direito da criança à educação e um direito da família de compartilhar a educação de seus filhos em equipamentos sociais.
- O Estado tem deveres também para com a educação da criança de 0 a 6 anos, devendo criar condições para a expansão do atendimento e a

melhoria da qualidade, cabendo ao município a responsabilidade de sua institucionalização, com o apoio financeiro e técnico das esferas federal e estadual.

- A creche, assim como a pré-escola, é equipamento educacional e não apenas de assistência. Neste sentido, uma das características da nova concepção de educação infantil reside na integração das funções de cuidar e educar. (CURY, 1998, p. 5).

Desde sua origem, os espaços educacionais destinados ao atendimento de crianças de zero a seis anos foram criados e organizados para atender a objetivos e camadas sociais diferentes. Enquanto as creches atendiam, predominantemente, às crianças de baixo poder econômico, a pré-escola concentrava seu atendimento às crianças de classe média e alta (BRASIL, 2006). Assim, se para as crianças de 0 a 3 anos predominou a visão de cuidado relacionadas à saúde, higiene e alimentação, às crianças de 4 a 6 anos preponderou a ideia de preparação para o ensino fundamental. Essa dicotomia ainda está presente na oferta de educação infantil e a luta para o reconhecimento e desenvolvimento de creches e pré-escolas como espaços educacionais ainda se faz necessária.

A Constituição Federal de 1988 foi o primeiro marco legal para a educação infantil (OLIVEIRA, 2008) e, após sua promulgação, a concepção de educação infantil, antes voltada ao amparo e assistência, passou a figurar como um direito do cidadão e dever do Estado (BRASIL, 1994), ou, como afirma Didonet (2011, p. 30) a CF/1988 “inseriu a criança num contexto de cidadania e definiu novas relações entre ela e o Estado.”.

Os direitos da criança estão elencados no art. 207 da CF/1988:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

De acordo com Nunes, Corsino e Didonet (2011), o rol abrangente de direitos reconhecidos à criança no texto constitucional demonstra que as crianças passaram a ser reconhecidas na sua integralidade. Seus direitos devem, portanto, ser garantidos pela família, sociedade e Estado.

A inclusão da creche no “Capítulo III – Da educação, da Cultura e do Desporto” da CF/1988 deixa clara a intenção de explicitar o caráter eminentemente educativo desta instituição de ensino (BRASIL, 1994). De acordo com o Parecer nº 20/2009 do Conselho Nacional de Educação (CNE), a incorporação das creches e pré-escolas no capítulo da Educação na Constituição Federal (art. 208, inciso IV) impacta todas as outras responsabilidades do Estado em relação à Educação Infantil, ou seja, o direito das crianças de zero a cinco anos de idade à matrícula em escola pública (art. 205), gratuita e de qualidade (art. 206, incisos IV e VI), igualdade de condições em relação às demais crianças para acesso, permanência e pleno aproveitamento das oportunidades de aprendizagem propiciadas (art. 206, inciso I). (BRASIL, 2009).

Inicialmente, o artigo 208 preconizava como dever do Estado o atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade em creches e pré-escolas, mas em 2006 o texto constitucional foi alterado pela Emenda Constitucional nº 53 e o atendimento passou a ser para crianças de 0 a 5 anos de idade.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
 I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
 [...]
 IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (BRASIL, 1988).

Com essa alteração, o ensino fundamental passou a ter duração de 9 anos e, conseqüentemente, o período destino à educação infantil foi reduzido para 5 anos. Em 2005, o MEC já havia publicado a Resolução nº 3, de 3 de agosto de 2005, por meio da qual definiu normas nacionais para a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração. De acordo com o art. 1º do normativo, “A antecipação da obrigatoriedade de matrícula no Ensino Fundamental aos seis anos de idade implica na ampliação da duração do Ensino Fundamental para nove anos”. (BRASIL, 2005). Em 2006, a publicação da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que altera a redação do art. 32 da LDB determinando o ensino fundamental obrigatório de 9 anos, contribuiu para a ampliação de acesso ao sistema educacional. Entretanto, há de se destacar que tal ampliação deve vir acompanhada de ações no nível político, administrativo e pedagógico:

a inclusão dessas crianças na escolaridade obrigatória resgata um direito de cidadania, uma vez que permite a uma parcela maior da população se beneficiar de um direito que antes era de poucos. Por outro lado, salienta a exigência de tratamento político, administrativo e pedagógico para a consecução dos objetivos da proposta. Quais sejam: no nível político, aumenta-se o número de crianças incluídas no sistema educacional; no administrativo, exige-se das secretarias de educação investimentos na formação de professores e na organização e adequação dos espaços físicos, materiais e pedagógicos; já no aspecto pedagógico, exige-se das escolas a reorganização de projetos pedagógicos que assegurem o pleno desenvolvimento dessas crianças. (DANTAS; MACIEL, 2010, p. 161).

Dois anos após a publicação da CF/1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁵, reafirma o dever do Estado com a educação e “estabelece mecanismos de participação e controle social na formulação e na implementação de políticas para a infância.” (BRASIL, 1990, p. 9).

Em 1994, o MEC, no cumprimento do seu papel de indutor de políticas educacionais e de proponente de diretrizes para a educação, publicou a Política Nacional de Educação Infantil, com o objetivo de definir diretrizes e objetivos para esse nível de ensino. O documento reconhece a expansão do atendimento em EI, porém ressalta que a falta de investimentos técnicos e financeiros levou a uma deterioração na qualidade do atendimento, principalmente da creche. A insuficiência e inadequação de espaços físicos, equipamentos e materiais pedagógicos (especialmente brinquedos e livros); a não incorporação da dimensão educativa nos objetivos da creche; a separação entre as funções de educar e cuidar; a inexistência de currículos e propostas pedagógicas são indicadores importantes da baixa qualidade do atendimento às crianças, especialmente às menores. (BRASIL, 1994, p. 13).

Assim, a Política Nacional de Educação Infantil de 1994 estabeleceu como um dos seus objetivos⁶ expandir a oferta de vagas para as crianças de 0 a 6 anos de idade⁷.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabeleceu a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

⁵ Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

⁶ Os objetivos definidos pela Política Nacional de Educação Infantil de 1994 são: (1) expandir a oferta de vagas para a criança de zero a seis anos; (2) fortalecer, nas instâncias competentes, a concepção de educação infantil definida neste documento; (3) promover a melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas.

⁷ A redação se refere à faixa etária antes da alteração estabelecida pela EC nº 53/2009.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
 II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.
 (BRASIL, 1996).

Portanto, a creche inicia o processo de desenvolvimento integral e a pré-escola tem como objetivo continuá-lo, o que torna essa etapa de ensino fundamental para a permanência das crianças na educação básica.

A LDB afirma ainda que:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. (BRASIL, 1996).

Todos os aspectos regulados por esse instrumento legal referem-se ao caráter institucional da educação (BRASIL, 2009). Inclusive, no art. 89 das Disposições Transitórias, a LDB dispõe que “As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (BRASIL, 1996).

Fica assim evidente que, no atual ordenamento jurídico, as creches e pré-escolas ocupam um lugar bastante claro e possuem um caráter institucional e educacional diverso daquele dos contextos domésticos, dos ditos programas alternativos à educação das crianças de zero a cinco anos de idade, ou da educação não-formal. [...]

As creches e pré-escolas se constituem, portanto, em estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada, a habilitação para o magistério superior ou médio, refutando assim funções de caráter meramente assistencialista, embora mantenha a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças. (BRASIL, 2009, p. 4).

Em 1998 o MEC lançou o documento *Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI)*, com o objetivo de subsidiar os sistemas educacionais na “elaboração ou implementação de programas e currículos condizentes com suas realidades e singularidades.” (BRASIL, 1998, p. 14). Como o próprio documento afirma, a elaboração de propostas educacionais explicita concepções sobre criança, educar e aprendizagem. Nesse sentido, o documento traz uma definição específica sobre o conceito de criança.

A criança como todo ser humano, é um sujeito social e histórico e faz parte de uma organização familiar que está inserida em uma sociedade, com uma determinada cultura, em um determinado momento histórico. É profundamente marcada pelo meio social em que se desenvolve, mas também o marca. A criança tem na família, biológica ou não, um ponto de referência fundamental, apesar da multiplicidade de interações sociais que estabelece com outras instituições sociais. (BRASIL, 1998, p. 21).

As propostas curriculares para a educação infantil foram estruturadas a partir de objetivos gerais que se desdobram em objetivos específicos e a estrutura curricular é organizada por idades (crianças de zero a três anos e de quatro a seis anos) e não pela designação institucional (creche e pré-escola).

Nascimento, Gurgel e Almeida (2017) entendem que o Referencial deixa clara a intenção de demarcar a educação infantil como área da educação e não mais da assistência social. Tal fato pode ser observado na definição de instituição de educação infantil contida no documento.

A instituição de educação infantil deve tornar acessível a todas as crianças que a freqüentam, indiscriminadamente, elementos da cultura que enriquecem o seu desenvolvimento e inserção social. Cumpre um papel socializador, propiciando o desenvolvimento da identidade das crianças, por meio de aprendizagens diversificadas, realizadas em situações de interação. Na instituição de educação infantil, pode-se oferecer às crianças condições para as aprendizagens que ocorrem nas brincadeiras e aquelas advindas de situações pedagógicas intencionais ou aprendizagens orientadas pelos adultos. É importante ressaltar, porém, que essas aprendizagens, de natureza diversa, ocorrem de maneira integrada no processo de desenvolvimento infantil. (BRASIL, 1998, p. 23).

Logo após a publicação dos Referenciais, o CNE publicou a Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, as quais constituem doutrina sobre princípios, fundamentos e procedimentos da educação básica e deverão orientar as instituições de educação infantil na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas.

Art. 2º. Diretrizes Curriculares Nacionais constituem-se na doutrina sobre Princípios, Fundamentos e Procedimentos da Educação Básica, definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientarão as Instituições de Educação Infantil dos Sistemas Brasileiros de Ensino, na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas. (BRASIL, 1999).

Em 2001, foi publicada a Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010. O PNE 2001-2010 traz um capítulo para tratar da educação infantil, “estabelecendo diretrizes pedagógicas comuns à creche e à pré-escola e metas comuns e específicas.” (DIDONET, 2011, p. 35).

Na educação infantil, as metas do PNE previam o atendimento das crianças no seguinte escalonamento: 30% das crianças de até 3 anos de idade em cinco anos; 50% das crianças de até 3 anos de idade em dez anos; 60% das crianças de 4 a 6 anos de idade em cinco anos; 80% das crianças de 4 a 6 anos de idade, com 100% de atendimento na idade de 6 anos, em dez anos. Previam, também, assegurar escolas com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos. Havia medidas apontadas para a formação dos professores da educação básica, no sentido de assegurar, no mínimo, a formação em nível de ensino médio (Normal), em cinco anos, e a formação em nível superior em dez anos. Estimava-se, ainda, instalar, em 100% dos municípios, estrutura de supervisão, no período de três anos; assegurar a alimentação escolar para todas as crianças matriculadas e adotar, progressivamente, o atendimento em tempo integral (AGUIAR, 2010, p. 714).

A implementação do PNE 2001-2011 foi marcada por algumas dificuldades. Em relação à cobertura do atendimento de crianças, Aguiar (2010) avalia que:

Os dados de 2007 mostram que houve uma ampliação do percentual (77,6%) de crianças atendidas nas instituições de educação infantil; no entanto, ainda persistem vários gargalos: atendimento limitado na faixa de 0 a 3 anos (17,1%), insuficiente oferta de atendimento em tempo integral, inclusive na área rural. (AGUIAR, 2010, p. 717).

A autora completa:

Outras metas relacionadas à educação infantil, apesar dos avanços reconhecidos, encontram dificuldades em sua execução, tais como a qualificação de profissionais, adequação do espaço físico, funcionamento autônomo dos conselhos. Não resta dúvida de que a limitação de financiamento – a despeito dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – e a frágil articulação entre os entes federados emergem nas avaliações como fatores cruciais que precisam ser considerados no esforço para ampliar o quadro do atendimento escolar no país. (AGUIAR, 2010, p. 717-718).

De acordo com Dourado (2010), ao se analisar o conjunto de diretrizes e metas do PNE 2001-2010, é possível observar a carência de organicidade interna, dado que havia sobreposição de algumas metas, inclusive com a reiteração de algumas delas ao longo do texto. O autor destaca também que algumas metas “não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão”, e que o PNE 2001-2010 não se configurou como plano formal, uma vez que não explicitou os mecanismos concretos de financiamento para o alcance das metas e careceu de organicidade orçamentária para concretização das metas propostas, pois não foi levado em consideração na elaboração do Plano Plurianual e suas revisões. O autor conclui que “[...] o PNE aprovado não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira.” (DOURADO, 2010, p. 685).

Sobre a questão do financiamento, Clímaco (2017) afirma que o PNE 2001-2010 encontrou diversos entraves a sua implementação. Em primeiro lugar, o Plano sofreu, à época de sua aprovação, muitos vetos financeiros que não foram revogados até o final da sua vigência. Em segundo lugar, a autora cita que grande parte do período de vigência do PNE 2001-2010

coincidiu com o período de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que durou de 1996 a 2006, e que:

[...] ao priorizar o Ensino Fundamental, pouco ou nada contribuiu para o avanço da Educação Infantil, principalmente no segmento creche, que é muito mais caro e que, até 2002, não tinha sequer aos míseros centavos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). (CLÍMACO, 2017, p. 31).

Em 2006, a publicação da Política Nacional de Educação Infantil pode ser considerada um avanço ao indicar diretrizes, objetivos, metas e estratégias para educação infantil. Dentre as diretrizes, destaca-se o reconhecimento de que “a educação e o cuidado das crianças de 0 a 6 anos são de responsabilidade do setor educacional” (BRASIL, 2006, p. 17), o que demarca, mais uma vez, a passagem da educação infantil do campo da assistência para a área da educação. O documento afirma, ainda, que “É dever do Estado, direito da criança e opção da família o atendimento gratuito em instituições de Educação Infantil às crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2006, p. 17), reforçando o disposto no texto constitucional.

Também em 2006, cumprindo a determinação legal estabelecida no PNE 2001-2010 de “Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2001), o MEC publicou o documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, no qual discute aspectos relevantes para definição dos seus parâmetros de qualidades. O documento conclui que:

1) a qualidade é um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações; 2) depende do contexto; 3) baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades; 4) a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas (BRASIL, 2006, p. 24).

Outro marco histórico ocorrido no ano de 2006 é a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006 que criou o Fundeb, o qual estabelece “um novo modelo de financiamento do ensino básico público, nas suas três etapas: infantil, fundamental e médio”. São 27 fundos (26

estaduais e 1 do DF) de recursos vinculados à educação para distribuir segundo as matrículas que o estado e cada um dos seus municípios mantêm nas respectivas redes públicas. A União complementa os fundos estaduais que não alcançam o valor mínimo por aluno-ano estabelecido nacionalmente. A EC nº 53/2006, estabeleceu, ainda, o salário-educação como fonte adicional de financiamento da Educação Básica e não mais somente do Ensino Fundamental:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário- educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (BRASIL, 2006).

Posteriormente, em 2007, a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e o Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007 regulamentam o funcionamento do Fundeb, que será tratado em capítulo específico nesta dissertação.

Já em 2009, o MEC publicou a Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, fixando as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), em substituição ao estabelecido em 1994. As novas Diretrizes foram de suma importância para evidenciar princípios e orientações para os sistemas de ensino quanto à organização, articulação, desenvolvimento e avaliação pedagógica. As instituições de educação infantil são definidas como:

[...] creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. (BRASIL, 2010, p. 12).

O documento define criança como

Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura. (BRASIL, 2010, p. 12).

Também em 2009 é publicada a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que altera a redação do artigo 208 da CF/1988 ao estabelecer educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Tal ampliação é posteriormente incluída na LDB pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, “consagrando plenamente a obrigatoriedade de matrícula de todas as crianças de 4 e 5 anos em Instituições de Educação Infantil” (BRASIL, 2018). Outra alteração importante refere-se aos programas suplementares de alimentação, material didático, transporte e assistência à saúde, que devem ser garantidos a todas as etapas da Educação Básica e não apenas ao Ensino Fundamental.

A importância desta Emenda é a ampliação das etapas obrigatórias da educação, que antes estava restrita ao ensino fundamental dos 6 aos 14 anos. Ao estabelecer a obrigatoriedade a partir dos 4 anos até os 17 anos, a educação infantil passa a ser contemplada, ainda que apenas no segmento da pré-escola. Mesmo que tal ampliação possa ser entendida como um avanço, a não inclusão das creches como etapa obrigatória poderá acarretar prejuízo a essas instituições e, conseqüentemente, para esse nível da educação infantil:

Serão prejudicadas fortemente, porque os recursos públicos deverão ser aplicados prioritariamente na faixa obrigatória (é o que determina o novo § 3º do art. 212 – EC 59). Dos dezessete anos de educação básica, apenas os três primeiros ficaram fora. Os mais sensíveis, frágeis e vulneráveis e, ao mesmo tempo, os mais decisivos. Os que historicamente foram relegados ao assistencialismo, aos cuidados de qualquer jeito, entregues às famílias, às comunidades, às mães crecheiras, à iniciativa filantrópica. A pré-escola passou a ser a “parte nobre” e a creche, a “parte pobre” da educação infantil. Sem recursos, a creche poderá retroceder a soluções emergenciais, de baixo custo. O valor aluno ano do Fundeb da creche não garante competição com o da pré-escola, muito menos quando se trata de creche de tempo integral. Mais ganha quem abre duas vagas de pré-escola do que uma de creche de tempo integral.” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2009 *apud* MELO, 2013, online).

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o PNE 2014-2024 e estabeleceu uma meta específica para tratar da educação infantil. Fica claro o propósito de universalizar a pré-

escola e ampliar o acesso à creche. O PNE 2014-2024 estabelece, ainda, 17 estratégias que visam subsidiar o alcance da Meta 1:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

Importante ressaltar que a partir da aprovação do PNE 2014-2024 “foram aprovados Planos em todos os Estados e Municípios, os quais também devem ser observados e considerados na implementação da política da Educação Infantil.” (BRASIL, 2018, p. 18). O PNE 2014-2024 será retomado no Capítulo 2.

Outro documento importante para a educação infantil é o Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que tem como objetivo estabelecer princípios e diretrizes para formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância (art. 1º). Por este documento, a primeira infância fica compreendida entre o nascimento e os 6 anos completos da criança (art. 2º). O art. 4º da referida Lei reforça a importância do protagonismo infantil na elaboração de políticas públicas que lhe digam respeito, conforme disposto no seu inciso II:

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

[...]

II – incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;

[...]

Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil. (BRASIL, 2016).

A Lei nº 13. 257/2016 define ainda:

Art. 5º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica. (BRASIL, 2016).

Em 2019, foi instituído por meio da Lei nº 13.960, de 19 de dezembro de 2019, o Biênio da Primeira Infância 2020-2021, com o objetivo de promover seminários, audiências públicas e editar publicações sobre o tema primeira infância. Prevê, ainda, a definição e publicação de parâmetros de atuação intersetorial com o objetivo de promover o desenvolvimento integral da criança na primeira infância.

Ainda em 2019, um novo avanço é alcançado pela educação infantil. A Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, estabelece que as ações voltadas à primeira infância possuirão, no orçamento de 2020, caráter prioritário e possuirão antecedência na programação e execução orçamentária e financeira durante todo o período de vigência do PPA, o que demonstra a intenção do governo de tornar os investimentos em educação infantil prioritários e estratégicos.

Art. 10. [...]

Parágrafo único. O conjunto de ações governamentais voltadas ao atendimento da primeira infância possui caráter prioritário para o orçamento de 2020, nos termos do art. 3º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e possui antecedência na programação e na execução orçamentária e financeira durante o período de vigência do Plano Plurianual, conforme agenda transversal e multissetorial a ser regulamentada pelo Poder Executivo. (BRASIL, 2019).

Em 2020, a edição da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, tornou o Fundeb política pública permanente. A Lei nº 14.113, de 20 de dezembro de 2020, regulamentou o seu funcionamento. Uma das alterações em relação ao antigo Fundeb (Lei nº 11.494/2007) refere-se à contribuição da União, que terá um aumento gradativo até atingir, em 2026, o percentual de 23%, iniciando, em 2021, com o percentual de 12%. Sobre a educação infantil, o novo Fundeb prevê que:

50% dos recursos globais da complementação – VAAT sejam destinados à educação infantil, após sua distribuição às redes de ensino. Para isso, será observado o indicador de aplicação mínima de cada município beneficiado, publicado pelo Poder Executivo Federal junto aos parâmetros operacionais do Fundeb, até o último dia útil do exercício anterior ao de execução. (BRASIL, [2021], p. 62).

A instituição da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, em 2021, por meio do Decreto nº 10.770, de 17 de agosto de 2021, atende ao disposto no parágrafo único do art. 10 da Lei nº 13.971/2019 e reforça a necessidade de adoção de políticas públicas articuladas entre os órgãos do Governo Federal para promover a melhoria das condições de vida e a proteção e promoção dos direitos das crianças, desde a gestação até os seis anos de idade completos.

Por fim, cabe ressaltar a elaboração pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) do Plano Nacional pela Primeira Infância, com propósito de ser:

[...] uma defesa cabal dos direitos da primeira infância, por sólidas argumentações técnicas e por uma análise poliédrica elaborada por muitas organizações com ampla experiência na primeira infância. Mas, sobretudo, por um profundo amor pelas fontes e origens do ser humano e pela convicção de que cuidar da primeira infância é cuidar da sociedade no seu conjunto (RNPI, 2020, p. 5).

Em termos de legislação muitos foram os avanços alcançados pela educação infantil. Entretanto, ainda há muito por fazer no campo da prática. Didonet (2016, p. 74) constata que “Os direitos da criança estão formalmente reconhecidos, legalmente estabelecidos. Em que pese as mudanças que já operaram no olhar e nas ações, ainda existe uma distância bem grande entre as afirmações e a prática na vida cotidiana”. O autor conclui que a educação infantil constitui “Desafio permanente, obrigação incontornável, tarefa cotidiana, revestida de dignidade.”. (DIDONET, 2016, p. 75). A priorização de recursos para a educação infantil, a ampliação de estudos sobre o tema, a luta para a compreensão desta etapa de ensino como educação e não como assistência social são fundamentais para o reconhecimento social da educação infantil. Entretanto, para que as conquistas não sejam apenas uma lista de intenções, é necessário que o financiamento, de fato, direcione os recursos necessários a esta etapa de ensino.

CAPÍTULO 2 – FEDERALISMO, POLÍTICA DE FUNDOS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Este capítulo tem como objetivo analisar como a organização do estado brasileiro sob a forma de Federação impacta na implementação de políticas públicas, especialmente no que tange à atuação dos entes federados na oferta de educação infantil. Além disso, pretende compreender como funcionam as políticas de fundos adotadas pelo estado brasileiro no âmbito da educação, a partir da implementação do Fundef até a aprovação do Fundeb como instrumentos permanentes de financiamento da educação básica pública.

2.1 FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A compreensão do tema financiamento da educação, num Estado Federativo como o Brasil, perpassa pelo entendimento da distribuição de competências entre os entes federados. Martins (2011) afirma, ainda, que a discussão da distribuição de competências no âmbito da educação está relacionada ao equilíbrio do pacto federativo.

Mas o que seria, então, uma federação? No Brasil, adotou-se como forma de Estado a Federação, ou seja, coexistem, “no mesmo território, unidades dotadas de autonomia política, que possuem competências próprias discriminadas diretamente do texto constitucional” (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 92). Assim, a Federação brasileira é composta pela União, estados, Distrito Federal e municípios. É importante notar, ainda, que na federação o poder político não está centralizado em uma entidade central e sim dividido entre as diversas entidades federadas dotadas de autonomia.

A compreensão da repartição de competências, categoria basilar para o estudo do financiamento da educação, perpassa também pela compreensão dos tipos de federalismo (MARTINS, 2011). Paulo e Alexandrino (2015) ensinam que o Estado federado pode ser formado por agregação ou por desagregação. No primeiro, Estados independentes ou soberanos renunciam à sua soberania e se unem para formar um Estado federal único e indissolúvel, em que as entidades federadas gozarão apenas de autonomia. Ocorre um movimento centrípeto, ou seja, a União concentra a maior parte dos poderes e competências. Já no segundo, formado por

desagregação, um Estado único descentraliza-se, definindo competências entre as entidades federadas autônomas, criadas para exercê-las. Há, nesse tipo de federalismo, um movimento centrífugo, isto é, o poder central é reduzido e amplia-se os poderes dos entes federados autônomos. A Federação Brasileira foi formada por desagregação.

Em relação ao modo de separação das competências, há duas espécies de federalismo: o federalismo dual e o federalismo cooperativo. No dual, há uma rígida separação das competências entre a entidade central e os demais entes da federação. Zimmermann (2005 *apud* MARTINS, 2011) explica ainda que, no federalismo dual, a atuação se dá de forma separada e as competências são exclusivas e excludentes. Já no federalismo cooperativo, os entes deverão atuar em conjunto e não há uma separação rígida de competências. As competências são compartilhadas, ou seja, há as competências comuns e as competências concorrentes (PAULO; ALEXANDRINO, 2015). Este é o caso da Federação Brasileira.

Ao contrário do que ocorre no modelo dual, no caso de federalismo cooperativo a União e os entes federados subnacionais concorrem em uma mesma função, mas como assinala Barcoviçi, com âmbito e intensidade distintos. (MARTINS, 2011, p. 28).

Há que se falar, ainda, em federalismo simétrico e assimétrico, no que compete ao equilíbrio da distribuição de competências. O federalismo simétrico é caracterizado pelo equilíbrio na repartição de competências com o objetivo de conferir igualdade de tratamento na relação entre a União e os demais entes federados e na relação destes uns com os outros. Por sua vez, o federalismo assimétrico pressupõe um tratamento diferenciado entre os entes federados, em determinadas matérias, tendo como objetivo a manutenção do equilíbrio e a redução das desigualdades regionais (PAULO; ALEXANDRINO, 2015).

Na Constituição Federal de 1988 encontramos expressivas características de federalismo assimétrico, destinadas a reduzir as desigualdades sociais e regionais, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º, III) (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 301).

Nesse contexto, Comparato (1998 *apud* MARTINS 2011) esclarece que todas as unidades federadas devem atuar conjuntamente para a realização dos objetivos da República

Federativa, estabelecidos pelo art. 3º da CF/1988. O autor enfatiza também que “Este princípio implica, para as unidades da Federação, um dever constitucional de cooperar umas com as outras (princípio da solidariedade)” (MARTINS, 2011, p. 30).

É importante notar que o Federalismo brasileiro rompeu com o modelo de dimensão dual do federalismo ao conferir aos municípios elementos constitucionais da autonomia, ou seja, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Assim, no Brasil, há uma dimensão trilateral. Contudo, convém observar, como bem ensina Martins (2011), que este não é um ponto pacífico na doutrina constitucional. Alguns autores não consideram o município como ente da federação, uma vez que entendem que apenas há Federação de estados e não de municípios. Para outros teóricos, o reconhecimento do município como ente da Federação é uma inovação da Constituição de 1988. Sobre esse assunto, Martins (2011) conclui que:

Ao verificar o processo de aquisição de autonomia pela esfera municipal, culminando com sua promoção a ente pleno da Federação, concretizaram-se a autonomia municipal em todas as dimensões apontadas (autogoverno, autolegislação, autoadministração) e foi atingido um modelo institucional que, ao reconhecer o município como ente pleno, tornou mais próxima a perspectiva de harmonia e de cooperação para o alcance dos objetivos da República Federativa, tais como inscritos na Constituição Federal (artigo 3º), por meio do compartilhamento na formulação e execução de políticas públicas. (MARTINS, 2011, p. 107).

Nesse contexto, o financiamento da educação tem sido afetado pela relação entre os entes federados na manutenção do equilíbrio federativo, ou seja, “pela concentração ou distribuição de poder entre as esferas governamentais” (MARTINS, 2011, p. 107). De acordo com Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020):

[...] é possível afirmar que os estados e, particularmente, os municípios ainda vivenciam situações de um sistema atroz de concentração de renda e desconcentração de obrigações sem contrapartida equivalente e que, além disso, União e Estados descumprem suas obrigações constitucionais para com a população, deixando aos municípios a responsabilidade de minimizar os efeitos destes desajustes. (CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020, p. 81).

A CF/1988 detalha as competências de cada federativo em relação à educação e proclama que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

O art. 22, inciso XXIV, estabelece que compete à União legislar privativamente, sobre as diretrizes e bases da educação nacional: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV – diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988). Já o art. 24 da CF/1988, inciso IX, determina que a competência para legislar sobre educação é uma competência concorrente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
[...]
IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (BRASIL, 1988).

No âmbito da competência concorrente, como preconizado pelo § 1º desse artigo, à União cabe o estabelecimento das normas gerais e aos Estados e Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis. Em matérias educacional, quem exerce esse papel é o MEC, responsável por fixar as diretrizes e normas nacionais, além de prestar assistência técnica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de programas educacionais (DIDONET, 2011).

No art. 211, a CF/1988 determina as competências de cada ente da federação em relação aos níveis e etapas educacionais.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria

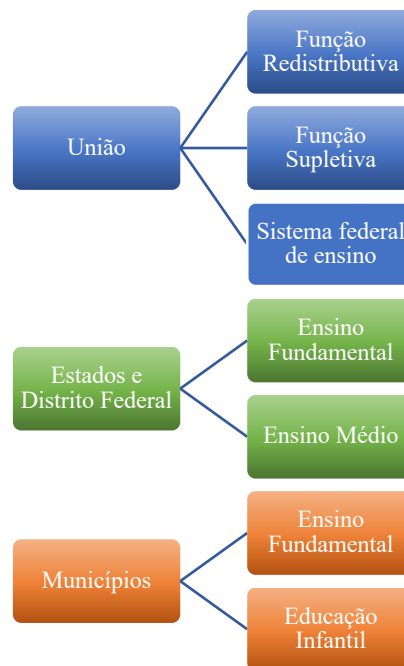
educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (BRASIL, 1988).

A Figura 1 ilustra a distribuição de competências estabelecida pela CF/1988 entre os entes federados quanto à temática educacional.

Figura 1 – Distribuição de competências (art. 211 da CF/1988)



Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração própria.

Para Martins (2011), além do art. 211 prescrever as competências normativas, ressalta também a função alocativa, que se desdobra em três: própria, supletiva e redistributiva.

Função Própria – função indicada pela Constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Função Supletiva – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no art. 211, é também indicada, por exemplo,

no art. 30, VI, que estabelece como competência do município “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. A União deve exercer a função supletiva para manter o equilíbrio federativo, e, por conseguinte, o pacto federativo.

Função Redistributiva – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização. É o que ocorreu no caso do Fundef e ocorre com o Fundeb, em que há, inclusive, fluxo horizontal de recursos entre municípios. (MARTINS, 2011, p. 506).

Assim, as funções supletiva e redistributiva são a base da construção e implementação de um sistema de ensino, conforme disposto no § 4º do art. 211 da CF/1988.

Art. 211. [...]

[...]

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988).

Convém destacar que a União foi incluída no § 4º pela EC nº 59/2009 e que, portanto, juntamente com os Estados, Distrito Federal e Municípios, passou a ser responsável pela definição de formas de colaboração a fim de garantir a universalização do ensino obrigatório. Antes disso, a EC nº 53/2006 já havia modificado a redação do parágrafo único do art. 23 da CF ao estabelecer “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Outro ponto importante trazido pela EC nº 53/2006 foi a determinação da criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, do Fundeb, como será analisado mais à frente.

Martins (2011) ressalta que a União tem um papel importante na promoção da equalização e da redistribuição. Para o autor,

Num ambiente federativo democrático, com múltiplos centros de poder (embora este seja distribuído de forma assimétrica) e conseqüente ocorrência de negociações, cabe ao poder central coordenar as políticas. A coordenação federativa requer que os autores compartilhem decisões e tarefas (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO, 2005). Destaco que isso requer do poder

central a capacidade, não apenas de induzir sua aceitação pelos entes subnacionais, mas também de se comprometer com seus objetivos, o que significa necessariamente assumir papel de apoio técnico e financeiro, sobretudo visando à correção das desigualdades de capacidades de gasto e gestão entre os entes subnacionais, como deve ocorrer numa Federação equilibrada. (MARTINS, 2011, p. 31).

O financiamento da educação básica encontra na CF/1988 suas principais diretrizes. O art. 205 da Carta Magna estabelece que:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Já o art. 206, inciso IV da CF/1988 afirma que um dos princípios do ensino será a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Para Amaral (2012),

Com esta definição ficou estipulado que a educação, como dever do Estado e da família deveria ser financiada tanto com recursos públicos arrecadados da população brasileira quanto com recursos oriundos diretamente das famílias por meio do pagamento de mensalidades. As escolas públicas deveriam ser gratuitas, como determina o artigo 206 da CF e as escolas particulares deveriam funcionar conforme as normas e avaliação estabelecida pelo poder público. (AMARAL, 2012, p. 6).

O § 1º do art. 208 do texto constitucional estabelece que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” e o art. 209 dispõe que:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

Ainda que a CF/1988 preveja a participação da iniciativa privada na oferta de ensino, ao preconizar que a educação é um direito de todos, consagra a importância do ensino público. Portanto, garantir o financiamento da educação pública, em todas as suas etapas e níveis, é de suma importância para a oferta de um ensino de qualidade.

Amaral (2012) destaca que, em relação à educação, o Brasil possui uma tríplice vinculação de recursos: impostos, salário-educação e percentual do PIB.

Sobre os impostos, o art. 212 da CF/1988 estabelece o valor mínimo a ser aplicado pela União, Estados, Distrito Federal e municípios com educação.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

A Figura 2 detalha o percentual de aplicação de cada ente federado.

Figura 2 – Valor mínimo de aplicação (art. 212 da CF/1988)



Fonte: Constituição Federal de 1988 – elaboração própria.

Em relação aos percentuais, Amaral (2012) esclarece que, em primeiro lugar, a CF/1988 estabeleceu um percentual mínimo a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) e que, portanto, caso um ente federado deseje, pode aplicar um percentual maior que o estabelecido constitucionalmente. Em segundo lugar, o autor afirma:

[...] a União deve aplicar pelo menos 18% do quantitativo dos impostos por ela arrecadados, descontando-se as transferências efetivadas a Estados, Distrito Federal e Municípios e os Estados devem aplicar em educação pelo menos 25% do volume dos impostos por eles arrecadados, adicionando-se os recursos transferidos pela União e descontando-se os recursos transferidos pelos Estados e Municípios. Por sua vez, os Municípios deveriam aplicar pelo

menos 25% do volume de impostos por eles arrecadados, adicionando-se os repassados pela União e pelos Estados. (AMARAL, 2012, p. 7).

Tais percentuais (18% para União e 25% para estados, DF e municípios) destinados ao MDE referem-se à Receita Líquida de Impostos (RLI), cujo cálculo é feito somando-se à receita dos entes federados as transferências constitucionais recebidas e retirando-se as transferências realizadas (PINTO, 2018).

É a LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece, no art. 70, as despesas que poderão ser consideradas MDE e, no artigo 71, as despesas que estão vedadas no cômputo do MDE.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996).

Assim, as ações de MDE são as necessárias à consecução dos objetivos básicos da educação e ao funcionamento dos sistemas de ensino.

Pinto (2018, p. 850) afirma que “a questão da definição de quais gastos podem ser contabilizados como de MDE é uma consequência natural do princípio da vinculação”, ou seja, “se há a exigência de um percentual mínimo da receita de impostos que deve ser destinado para MDE, é essencial definir o que pode ser contabilizado como tal”. O autor esclarece que há duas consequências principais da vinculação constitucional de recursos. A primeira refere-se a um aumento do volume de recursos disponíveis à educação quando comparado a períodos em que ela esteve excluída, especialmente na ditadura militar, e a segunda diz respeito à busca por mecanismos que possibilitem a ampliação da receita, especialmente pela União, sem necessariamente aumentar a receita de impostos (PINTO, 2018). Além disso, o autor faz a importante ressalva de que apesar de a LDB reservar dois artigos para tratar das despesas de MDE, há lacunas no texto normativo que são usadas para inflar os gastos educacionais:

A mais crítica delas é a omissão do pagamento dos profissionais da educação aposentados, que não aparece nem no art. 70 nem no art. 71. E cabe dizer que não se trata de esquecimento do legislador, pois quando da elaboração da lei, o tema dos inativos apareceu em diferentes momentos do projeto de lei, seja como MDE, seja como não MDE. Na versão final da lei, o item acabou sendo retirado, gerando os problemas atuais. Felizmente, no âmbito jurídico a contabilização dos aposentados como MDE está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.719/2017, proposta pelo então Procurador Geral da República Rodrigo Janot (STF, 2017). (PINTO, 2018, p. 850).

Oliveira (2007) ressalta ainda a discussão sobre as despesas com hospitais-escolas serem consideradas MDE ou como despesas com saúde. Outro ponto elencado pelo autor diz respeito aos gastos com remuneração de servidores de outras secretarias quando à disposição da educação.

O § 5º do art. 212 trouxe como fonte de financiamento da educação básica pública o salário-educação. Pinto (2018) esclarece que o salário-educação foi criado inicialmente em 1964, pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e continua existindo até hoje, com algumas modificações. Inicialmente, tinha como base de cálculo uma alíquota de 2% do salário-mínimo local, por empregado, mensalmente. Em 1965, a alíquota passou a ser calculada à base de 1,4% do salário de contribuição definido na legislação previdenciária. Em 1975, foram realizadas

novas modificações na base de cálculo do salário-educação, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Decreto nº 76.923/1975, quando a alíquota passou a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, valor que vigora até os dias atuais.

Convém destacar o disposto na Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, que trouxe mudanças importantes na distribuição do montante da arrecadação do salário-educação.

- a) 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- b) 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
 - quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros;
 - quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF). (BRASIL, [2022]).

Pinto (2018) ressalta ainda que, originalmente, a CF/1988 manteve a permissão de que parte dos recursos do salário-educação fosse destinado às escolas privadas. Entretanto, a EC nº 14/1996 estabeleceu que os recursos dessa contribuição social apenas poderiam ser destinados às escolas públicas. Em 2006 houve uma nova alteração na redação do § 5º, com a aprovação da EC nº 53/2006, a qual criou o Fundeb e definiu que os recursos poderiam ser destinados à toda a educação básica e não apenas ao ensino fundamental, como ocorria sob a vigência do Fundef (PINTO, 2018, p. 851).

Outra importante mudança trazida pela EC nº 53/2006, de acordo com Pinto (2018), foi a inclusão do § 6º ao art. 212 da CF/1988, cujo teor estabelece:

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (BRASIL, 1988).

Para que uma despesa possa ser custeada com os recursos do salário-educação, ela deve estar enquadrada como programa, projetos, ações e iniciativas voltadas ao financiamento da educação básica, inclusive a educação especial e, portanto, devem ser consideradas ações como MDE. Entretanto, cabe ressaltar que, apesar de o art. 70 da LDB classificar a remuneração do pessoal docente e dos profissionais da educação como MDE, a Lei 9.766/1988⁸ veda a destinação de recursos das Quotas Estaduais e Municipal do Salário-Educação ao pagamento de pessoal.

Em relação à terceira vertente de financiamento, qual seja, o percentual do PIB, Amaral (2012) explica que a relação entre os recursos aplicados em educação e o percentual do PIB é utilizada internacionalmente. Segundo o autor,

O PIB é a soma de todos os bens e serviços produzidos dentro de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços; inclui, portanto, a produção de empresas estrangeiras que atuam no país. (AMARAL, 2012, p. 8-9).

Em relação à vinculação de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, a EC nº 59/2009 alterou a redação do art. 214 da CF/1988, que passou a vigorar com o seguinte texto:

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

“Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

[...]

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.” (BRASIL, 2009).

⁸ Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1988, que altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências.

Entretanto, Amaral (2017) chama atenção para o fato de que essa vinculação trazida pelo inciso IV do art. 214 da CF/1988 não especifica quais seriam as fontes de recursos que subsidiarão o alcance do patamar estabelecido e que eventuais recursos adicionais poderão vir dos impostos, das contribuições ou, ainda, de novas fontes a serem detalhadas no contexto dos recursos financeiros.

O PNE 2014-2024 traz uma meta específica para tratar do financiamento das demais metas do Plano, a Meta 20:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014).

Convém enfatizar que, no âmbito do PNE, há dois ordenamentos distintos em relação ao investimento em educação: o caput da Meta 20, citado acima, e o § 4º do art. 5º do PNE, que determina:

Art. 5º [...]

[...]

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014).

Importante ressaltar que o § 4º fala de investimento em educação e não em educação pública. Para Amaral (2014), tal dispositivo “reduz fortemente o volume de recursos aplicados diretamente na educação ofertada pelo segmento público”. O autor cita uma Nota Pública da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) ressaltando que “levantamentos iniciais indicam que essa contabilização já significa uma redução para cerca

de 8,5% do PIB em investimentos no setor público de ensino” (FINEDUCA, 2014 *apud* AMARAL, 2014, p. 15).

Portanto, na avaliação da Fineduca, este não é um bom sinal, pois diversos estudos realizados ao longo da tramitação da lei que resultou no PNE 2014-2024 indicaram a necessidade de substancial elevação dos recursos públicos aplicados em escolas/instituições públicas, sem contar os recursos públicos aplicados no segmento privado, aproximando-se do equivalente a 10% do PIB. [Citação indireta do autor a Fineduca (2014).] (AMARAL, 2014, p. 15).

Apesar dessas considerações realizadas por Amaral (2014), a possibilidade de quantificação do investimento necessário para o alcance das metas do PNE 2014-2024, constituiu um importante avanço, uma vez que o PNE 2001-2010 foi prejudicado justamente pela dimensão do financiamento, que foi vetado em grande parte pelo governo Fernando Henrique Cardoso e assim seguiu até o final de sua vigência. Nos dizeres de Nogueira e Tavares (2020):

Entre as conquistas da Lei do PNE 2014, a Meta 20 se configurou um avanço, ao estabelecer a ampliação dos investimentos públicos em educação pública, minimamente, de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até o quinto ano da Lei e, no mínimo, 10% do PIB após 10 anos de vigência. Para isso, os entes federativos deveriam se esforçar, principalmente a União, pela sua maior capacidade financeira, para atingir essa meta. (NOGUEIRA; TAVARES, 2020, p. 7).

Desde 2018, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) utiliza dois indicadores específicos para apurar o alcance da Meta 20 do PNE 2014-2024: o indicador de gasto público em educação pública em proporção ao PIB (Indicador 20A) e o indicador de gasto público em educação em relação ao PIB (Indicador 20B). O primeiro tem como objetivo analisar a evolução do disposto no caput da Meta 20, ou seja, verificar a ampliação do investimento público em educação pública. Já o segundo relaciona-se ao § 4º do art. 5º e visa apurar a evolução dos investimentos em educação considerando um rol de despesas a serem consideradas como gasto público em educação que abrangem não apenas as despesas elencadas no art. 212 da CF/1988, como também o Fundeb, os gastos aplicados em expansão

da educação profissional e superior, as bolsas concedidas no país e no exterior, os subsídios concedidos no âmbito dos programas de financiamento estudantil, o financiamento de creches e pré-escolas, financiamento da educação especial, conforme disposto no art. 213 da CF/1988. (BRASIL, 2022).

Em relação ao Indicador 20A – Gasto Público em Educação Pública em proporção ao PIB, os dados apresentados no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022, referente ao período de 2015 a 2020 indicam que:

O gasto público em educação pública em relação ao PIB mostra uma leve oscilação em torno de 5%. O indicador 20A era de 5,1% em 2015, sofreu leve oscilação para baixo, chegando a atingir 4,9% em 2018 e retornando ao patamar inicial em 2020. Em termos reais, nota-se que o gasto com educação pública teve leve alta de 1,5% (R\$ 5,8 bilhões) entre 2015 e 2020. Já o PIB, no mesmo período e corrigido pelo mesmo deflator para efeito de comparação, teve uma elevação de 0,6%. Essa pequena elevação no gasto, combinada ao fraco crescimento do PIB, explica a estagnação observada no indicador 20A. Já os dados apurados pelo Indicador 20B – Gasto Público em Educação em proporção ao PIB revelam que [...] em relação a 2015, houve um incremento dos gastos públicos em educação no ano de 2016 (0,5%, ou R\$ 2,0 bilhões), mas a partir daí houve duas quedas, uma em 2017 (1,6%, ou R\$ 6,6 bilhões) e outra em 2018 (0,69%, ou R\$ 2,8 bilhões). De 2018 para 2019 houve uma alta de R\$ 7,4 bilhões e em 2020 temos nova redução de aproximadamente R\$ 5 bilhões, com os gastos em educação fechando em R\$ 404,1 bilhões. Em termos do indicador 20B, o gasto público em educação representava 5,5% do PIB em 2015, 5,6% em 2016 e posteriormente retraiu, chegando a atingir 5,3% em 2018 e 2019 e fechou a série em 5,4%. A pequena redução observada no indicador 20B pode ser explicada pela redução marginal nos gastos em educação e pelo baixo crescimento do PIB no período de 2015 a 2020. (BRASIL, 2022, p. 427-428).

O Relatório conclui que para o alcance do percentual estabelecido na Meta 20, qual seja, 10% do PIB até 2024, “seria necessário dobrar, em termos reais, os recursos aplicados em educação pública, considerando um cenário hipotético de estabilidade real do PIB” (BRASIL, 2022, p. 429).

Como pode ser observado, os dois indicadores utilizados para monitorar esta meta permanecem estagnados e distante das metas estabelecidas no PNE. Para se cumprir a meta intermediária de atingir 7% do PIB aplicado à educação pública, prevista para 2019, seria necessário um incremento de pouco mais de R\$ 140 bilhões nos recursos destinados a esse fim (1,9% do PIB de 2020, corrigida a inflação do período). Além disso, a trajetória do percentual do PIB

investido em educação pública [...] e em educação [...], quase estagnada no período avaliado, indica uma grande dificuldade dos entes em aumentar o orçamento destinado à educação. Considerando ainda que esse aumento precisa ocorrer em um prazo relativamente curto, o esforço anual necessário para o atingimento destas metas pode ser considerado bastante elevado, mesmo tomando como referência a meta intermediária. (BRASIL, 2022, p. 429).

Como afirmam Fernandes e Santos (2017, p. 4) o alcance das 20 metas do PNE “depende de políticas de financiamento adequadas e efetivamente implantadas”, ou seja, “os recursos necessitam ser suficientes para cumprir as metas do PNE, seja no âmbito estadual, distrital ou municipal de educação”.

[...] é fundamental a ampliação de recursos financeiros investidos em educação, até atingir a meta de 10% do PIB, bem como a definição de outras fontes de recursos para a educação pública. Quando se fala em aumento do investimento em Educação Pública e os 10% do PIB (meta 20 do PNE), indiscutivelmente remete-se ao cumprimento das outras 19 metas, tendo em vista que a meta 20 trata especificamente de investimentos financeiros, que objetiva o atendimento das diretrizes e metas constantes no PNE. (FERNANDES; SANTOS, 2017, p. 5).

Entretanto, em 2016, foi aprovada a EC nº 95, que estabeleceu, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a partir de 2017, limites individualizados para as despesas primárias correspondentes ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA. Ou seja, pelo prazo de 20 anos, criou-se um “teto dos gastos” em que cada gasto da União só poderá ser corrigido até o limite da inflação do ano anterior (NOGUEIRA; TAVARES, 2020).

Nesse sentido, a Emenda torna-se um obstáculo para a ampliação de investimento público, conforme garante a Meta 20 do Plano Nacional de Educação, ao determinar um limite para os investimentos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. (NOGUEIRA; TAVARES, 2020, p. 8).

As autoras reforçam ainda que a EC nº 95/2016 estabelece aplicações mínimas em MDE da União aos níveis da receita de impostos aplicada em 2017, “ou seja, impôs um teto para as

receitas provenientes de impostos, congelando uma das principais fontes de recursos da União para a educação” (NOGUEIRA; TAVARES, 2020, p. 9).

Diante desse cenário, a vigência da EC nº 95/2016 mostra-se incompatível com o alcance da Meta 20 do PNE 2014-2024 e, considerando que o financiamento é questão basilar para o atingimento das demais metas do Plano, o atual cenário vulnerabiliza ainda mais o financiamento da educação pública e gratuita e pode comprometer a implementação de políticas públicas educacionais, inclusive do Proinfância, como será analisado no Capítulo 4.

2.2 POLÍTICAS DE FUNDOS: FUNDEF, FUNDEB E NOVO FUNDEB

Nos anos 1990, o debate sobre a globalização ocupava um espaço importante no cenário nacional e, internacionalmente, havia uma pressão pelo ajuste fiscal dos países. Cruz (2009) afirma que a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995, representou um marco na redefinição do papel do Estado e sua reorganização.

Nesse documento há a explicitação da necessidade de mudança do paradigma de Estado, pois concebe a crise deste como resultado do *déficit* fiscal – ocasionado pelos gastos excessivos – e da adoção de um padrão de gestão inoperante (modelo burocrático) que não visa à eficiência e eficácia da administração pública, mas à preservação dos interesses corporativos e patrimonialistas. (CRUZ, 2009, p. 103).

Eram objetivos globais do PDRAE:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.

- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. (BRASIL, 1995. p.45).

Cruz (2009) e Martins (2011) ressaltam que o contexto de criação do Fundef deve ser analisado considerando-se o momento histórico brasileiro de redefinição do papel do Estado e das políticas públicas.

[...] a proposição e aprovação do Fundef deram-se no contexto da Reforma do Estado, sob a égide do ajuste fiscal, da busca de eficiência por meio de uma gestão pública de cunho gerencialista, cujo discurso assentava-se em tese recorrente entre os nichos da tecnocracia avessos ao social (PNE, 2001): a de que há recursos suficientes para financiar a educação brasileira, portanto, o problema não seria a quantidade de recursos, mas a ineficiência de sua gestão. Nessa perspectiva, a autonomia dos entes ficou limitada à dimensão técnica. (MARTINS, 2011, p.16).

Cruz (2009) destaca, ainda, que outros autores associam a criação do Fundef ao não cumprimento do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Além do contexto macroeconômico, vários autores – dentre os quais Melchior (1997) e Oliveira, R. (2001) – apontam como um dos motivos para a criação do Fundo o não cumprimento, por parte do governo federal, do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O texto aprovado em 1998 determinava, antes da EC n.14, que pelo menos 50% dos recursos provenientes dos impostos vinculados à educação deveriam ser investidos na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental. (CRUZ, 2009, p. 164).

O Fundef foi instituído pela EC nº 14 de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto 2.264, de 27 de junho de 1997. Nesse mesmo ano, é aprovada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a LDB. Tais normativos, segundo Martins (2011), representam um marco no financiamento da educação básica pública. Destaca-se, ainda,

a aprovação da EC nº 14, de 12 de setembro de 1996⁹ e da Medida Provisória nº 1.565, de 09 de janeiro de 1997, que alterou a legislação que rege o salário-educação.

Criado para vigor até o ano de 2006, o Fundef era composto por um fundo de cada Estado e um para o Distrito Federal e se destinava exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental. Nas palavras de Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020), o Fundef pode ser definido como:

[...] um fundo contábil, sem órgão administrador, mas com um sistema de contas por meio do qual eram repassados recursos subvinculados do conjunto maior dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para o financiamento exclusivo do ensino fundamental. (CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2021, p. 82).

Os recursos provinham de alguns impostos que compunham a cesta de recursos financeiros associados ao Fundef:

15% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
 15% do Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS);
 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp).
 15% do Ressarcimento pela Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, chamada de Lei Kandir. Essa Lei Complementar que ficou conhecida pelo nome do Deputado Antônio Kandir, isentou do pagamento do ICMS os produtos e serviços destinados à exportação e, por isso a União ficou responsável por efetivar o ressarcimento aos estados e ao DF do valor que seria arrecadado com esses produtos e serviços. (AMARAL, 201. p. 73).

Martins (2011) explica que eram características do Fundef:

Redistribuição dos recursos conforme o número de matrículas apuradas no censo escolar do ano anterior; aplicação exclusiva no ensino fundamental

⁹ Modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF/1988 e deu nova redação ao art. 60 do ADCT.

público, excluída a contagem de matrículas em educação de jovens e adultos para efeito de captação de recursos do fundo; natureza contábil; âmbito de cada Estado, com redistribuição apenas entre estados e respectivos Municípios; contas únicas e específicas com automaticidade de repasses; diferenciação de custos segundo os níveis de ensino (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries) e tipos de estabelecimento (escolas rurais e educação especial); controle social e acompanhamento exercido por conselhos em todas as esferas federativas; complementação da União para atingir a valor mínimo, definido em lei como a média nacional, mas fixado por decretos que desconsideraram o critério legal; destinação à MDE do ensino fundamental público e valorização de seu magistério, a partir da subvinculação de 60% dos recursos à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental (MARTINS, 2011, p. 3-4).

É importante notar, como sinaliza Martins (2011), que o Fundef surge como uma política promotora da equidade social e um mecanismo de promoção de justiça social, uma vez que sua constituição tinha como objetivo redistribuir os recursos dentro de um estado, de modo a uniformizar o valor aplicado por aluno do ensino fundamental em todo o estado. Mas, para Martins (2011), ao eleger priorizar apenas um nível de ensino, o fundamental, o Fundef confronta-se com o conceito de equidade educacional.

O tema da equidade constitui um forte elemento da legitimação do Fundef. Representou, em minha percepção, um avanço concreto, mas limitado às fronteiras de cada estado e à etapa do ensino fundamental. A disponibilidade de recursos e, com ela, a variedade e quantidade de insumos, e, portanto, do padrão de qualidade, passou a ser mais próximo do equivalente entre alunos do ensino fundamental das redes estaduais e municipais no âmbito de cada estado. (MARTINS, 2011, p. 143).

O autor vai além e afirma que objetivo de reduzir a diferença entre os estados foi frustrado uma vez que a União não aplicou o que era esperado.

O valor anual a ser aplicado por aluno era calculado e divulgado pelo Governo Federal e, caso um determinado estado não conseguisse atingir esse valor, a União o complementava. Martins (2011) destaca que a complementação da União, cujo parâmetro se estabelecia em função do valor mínimo a ser aplicado por aluno em cada ano, era o mecanismo que selaria o pacto federativo. A legislação do Fundef previa, também, que, “no mínimo, 60% dos recursos do fundo deveriam ser gastos com o pagamento dos profissionais de educação e os restantes

40% deveriam se dirigir para as outras atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)” (AMARAL, 2012, p. 75).

Em 1999 foi lançada a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE)¹⁰, que tinha como objetivo organizar em rede um conjunto de entidades educacionais. De acordo com Martins (2011), a partir de 2002, a Campanha passou a atuar mais diretamente na luta pelo cumprimento da Lei do Fundef e manteve sua luta pela implementação do custo-aluno-qualidade¹¹ “Seu papel seria decisivo para a mudança da qualidade de mobilização no processo de discussão do Fundeb” (MARTINS, 2011, p.118-119).

A Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE 2001-2010, anunciou o que mais tarde se desenharia como o Fundeb, quando propôs a criação de um fundo único para toda a educação básica. Assim, em 2006, foi aprovado o Fundeb por meio da EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e posteriormente regulamentado pela Lei nº. 11.494 de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, para vigor por um período de 14 anos, ou seja, até 2020 com o objetivo de reduzir desigualdades e recursos entre redes de ensino e minimizar as diferenças na educação entre estados mais ricos e mais pobres.

Para Martins (2011), o debate que antecedeu a implementação do Fundeb teve como objetivo sanear alguns problemas do antecessor Fundef, tais como a limitação ao ensino fundamental, a insuficiente complementação da União e a fragilidade do funcionamento dos órgãos de controle social. Contudo, também foram exaltados os pontos positivos do Fundef, e que, portanto, deveriam ser mantidos no Fundeb: fundo de natureza contábil; contas únicas e específicas e com repasse automático; a limitação do fundo ao âmbito de cada estado; ponderações diferentes para cada etapa e modalidade de ensino e tipos de estabelecimento; o controle social e a destinação de recursos a ações de MDE.

De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Fundeb é:

[...] um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das

¹⁰ A Campanha é formada por um conjunto de organizações da sociedade civil, incluindo comunidades escolares; movimentos sociais; sindicatos; grupos universitários, estudantis e comunitários; organizações não-governamentais tanto nacionais quanto internacionais e cidadãos. O objetivo principal é atuar para que o direito à educação pública, gratuita, inclusiva, laica e de qualidade seja efetivado por meio de políticas públicas educacionais. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2022a).

¹¹ De acordo com a CNDE, o Custo-aluno Qualidade (CAQ) pode ser definido como o “padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais.” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2022b).

transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal. (FNDE, 2022, online).

Assim, o Fundeb é um fundo de natureza contábil, composto por 27 fundos estaduais (Estados e Distrito Federal) e formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos oriundos dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação conforme disposto no art. 212 da CF/1988. É importante ressaltar que “independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica” (BRASIL, 2008, online). O Fundeb visa universalizar a educação básica, melhorar a qualidade do ensino e promover a valorização dos profissionais de educação. O fundo exerce um papel redistributivo da maior parcela dos recursos estaduais e municipais vinculados à educação e sua aplicação, em um determinado ano, tem como critério as matrículas de alunos na educação básica apuradas no Censo da Educação Básica do ano anterior.

Uma inovação trazida pelo Fundeb em relação Fundef foi a ampliação do público-alvo, ou seja, os recursos do Fundeb financiam agora toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Assim, foram incluídas as matrículas de educação infantil, o ensino médio e a educação jovens e adultos (EJA). Consequentemente, como destaca Amaral (2011) foram também ampliadas as fontes de recursos:

- 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 20% do IPI –Exp.;
- 20% do ICMS;
- 20% do IPVA;
- 20% do ITCD;
- 20% do ITR.

Ficam de fora, portanto, 5% dos impostos listados anteriormente e 25% do IR dos servidores públicos municipais, 25% do IOF-Ouro, 25% do IPTU, 25% do ISS e 25% do ITBI. Com esses recursos os Estados, o DF e os Municípios financiam as suas outras prioridades educacionais e, no caso dos Estados, sua educação superior (AMARAL, 2012, p. 77).

Castioni, Cardoso e Capuzzo (2020, p. 87) lembram ainda:

Além da contribuição do Fundeb, o Município deve aplicar em MDE mais 5% das transferências e dos impostos que compõe o Fundeb (diferença entre os 25% dos recursos constitucionalmente vinculados à educação e os 20% da contribuição ao Fundo) e os 25% da receita de impostos que não integram a base de cálculo do Fundeb, ou seja, IRRF, IPTU, ISS, ITBI. (CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020, p. 87).

Assim, além dos recursos estaduais e municipais, foi mantida no Fundeb a complementação financeira com recursos federais aos entes que não conseguirem alcançar o valor mínimo nacional por aluno/ano com os recursos próprios. A complementação da União segue o disposto no art. 4º da Lei nº 11.494/2007:

Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do *caput* do art. 60 do ADCT.

§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007).

Convém notar que é vedado pelo § 1º do art. 5º a utilização de recursos do salário-educação como complementação federal. Além disso, o § 2º desse mesmo artigo afirma que deve ser observado o teto de 30% para a fonte da MDE.

Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no *caput* do art. 160 da Constituição Federal.

§ 1º É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.

§ 2º A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União. (BRASIL, 2007).

Diversos autores (MARTINS, 2011; AMARAL, 2012; CASTIONI; CARDOSO; CAPUZZO, 2020) destacam a importância do Fundeb para a educação brasileira. Martins (2011) afirma, inclusive, que a ampliação dos efeitos redistributivos para toda a educação básica tornou o Fundo um instrumento mais eficaz para promover a equidade.

De acordo com a Lei nº 11.949/2007, os fundos estaduais e distrital teriam vigência até dia 31 de dezembro de 2020. Portanto, a continuidade dos fundos dependia da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/ 2015, que propunha a constitucionalização do Fundeb (AMARAL *et al.*, 2021). Entretanto, nos anos de 2019 e 2020 a discussão sobre o assunto foi ignorada no âmbito do MEC. De acordo com autores do texto “O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente”, uma interpretação possível para a falta de interesse do Governo Bolsonaro em prosseguir com a discussão sobre a constitucionalização do Fundeb é o posicionamento contrário deste grupo à “continuidade dessa política pública de subvinculação de recursos constitucionais” (AMARAL *et al.*, 2021, p. 3).

Apesar do posicionamento contrário do governo à constitucionalização do Fundeb, em 2020 foi aprovada a EC nº 108, resultado da PEC nº 15/2015 da Câmara dos Deputados e nº 26/2020 do Senado Federal, que tornou o Fundo permanente. Com a publicação da EC nº 108/2020, o percentual de complementação da União se dará de forma progressiva, até atingir, em 2026, o percentual de 23%, desde que parte desses recursos sejam obrigatoriamente aplicados na educação infantil sem, entretanto, associá-lo a qualquer programa governamental (AMARAL *et al.*, 2021, p. 5). Assim, em 2021, a complementação será de 12%; em 2022 o percentual será de 15%; passando para 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025 e, finalmente, 23% em 2026.

Apesar de a aprovação da EC nº 108/2020 poder ser considerada uma vitória, convém destacar que:

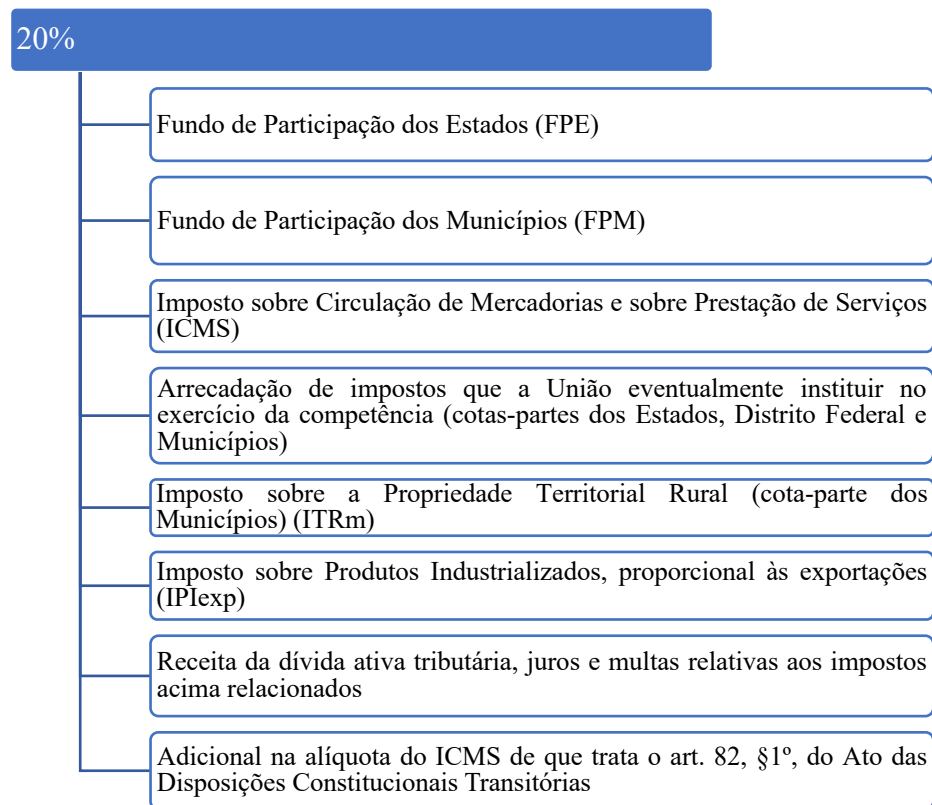
[...] o documento apresenta aspectos que limitam as possibilidades de cumprimento do direito à educação de qualidade para todos, ao prever uma complementação da União ainda insuficiente para que seja implantado um valor Custo-Aluno Qualidade (CAQ), que possa realmente provocar uma verdadeira “revolução” educacional no Brasil. Também a sua implementação, até o ano de 2026, é um prazo muito longo, que impedirá o pleno cumprimento das metas do PNE (2014–2024). Além disso, a emenda vinculou parte dos recursos financeiros a condicionalidades, como melhoria de gestão, melhoria da aprendizagem, evolução em indicadores a serem definidos etc. (AMARAL *et al.*, 2021, p. 5).

Contudo, não se podem negar os seguintes avanços trazidos pela constitucionalização do Fundeb:

- O aumento da complementação da União de 10% para 23%, com recursos novos preservando o Salário-Educação;
- A constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para qualidade adequada da educação e como mecanismo de controle social, melhoria da gestão, segurança jurídica, fazendo avançar a justiça federativa no Brasil;
- A incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) como política de avaliação que inclui, mas supera as avaliações de larga escala;
- Sua distribuição pelo sistema híbrido – por meio do Valor Aluno Ano dos Fundos (VAAF) e Valor Aluno Ano Total (VAAT) – sendo mais equitativo, mas sem desestruturar grandes redes públicas do Norte e Nordeste do país;
- A destinação de pelo menos 70% dos recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, de forma a valorizar todos os profissionais da educação;
- Proibição do desvio dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para o pagamento de aposentadorias; e
- Uso do recurso público exclusivamente para a educação pública. (AMARAL *et al.* 2021, p. 6).

Para que o Fundeb pudesse ser operacionalizado, faltava ainda sua regulamentação. Assim, em 25 de dezembro de 2020, foi aprovada a Lei nº 14.113. O Fundo permanece sendo o principal instrumento de financiamento da educação, sendo responsável por mais de 60% da totalidade de recursos aplicados em educação pelos estados e municípios (BRASIL, 2021b). Em relação ao percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios, esse não sofreu alteração mantendo-se em 20%, calculado sobre os impostos que compõe a cesta do Novo Fundeb.

Figura 3 – Composição FUNDEB – Impostos e transferências constitucionais



Fonte: Manual do Fundeb (BRASIL, 2021b). Elaboração da autora.

Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, recursos federais nas seguintes modalidades:

Complementação – VAAF: 10% (dez por cento);
 Complementação – VAAT: 10,5% (dez e meio por cento); e
 Complementação – VAAR: 2,5% (dois e meio por cento). (BRASIL, 2021c, p. 21).

A Complementação da União adota o modelo híbrido de distribuição, sendo composto por três modalidades: Complementação – VAAF (Valor Aluno/Ano Final); Complementação – VAAT (Valor Aluno/Ano Total) e Complementação – VAAR (Valor Aluno/Ano Resultado) (BRASIL, 2021b).

A Complementação VAAF é a receita direcionada a estados e municípios cujos valores anuais por aluno não alcançarem o mínimo definido nacionalmente, como já ocorria no antigo Fundeb. De acordo com o FNDE:

Esse valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) constitui-se em valor de referência e é calculado com base nos anos iniciais do ensino fundamental urbano, determinado contabilmente, consideradas as diferenças e ponderações. (BRASIL, 2021b, p. 24).

Já a Complementação VAAT ocorrerá em cada rede pública de ensino (estadual, distrital ou municipal) sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Os recursos têm como objetivo:

[...] identificar as desigualdades e promover a equidade aos mais vulneráveis, como no caso de Municípios que integram Estados que não recebem a complementação da União. Consideram-se no cálculo desta complementação todos os recursos vinculados à educação, não apenas os recursos que compõem o Fundeb (ex.: salário-educação) e poderá ser direcionada às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital que não atinjam o valor aluno/ano mínimo estipulado – implementação progressiva de 2 pontos percentuais no primeiro ano a 10,5 pontos percentuais no sexto ano. (BRASIL, 2021b, p. 24).

A Complementação por Resultado (VAAR) prevê que a distribuição de recursos está condicionada ao cumprimento de condicionalidades e da evolução de indicadores estabelecidos.

É composta por receita de recursos direcionada às redes que cumprirem os indicadores e atenderem à melhoria de aprendizagem, com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica – implementação progressiva, a partir de 2023, de 0,75 pontos percentuais no primeiro ano a 2,5 pontos percentuais no sexto ano. (BRASIL, 2021b, p. 29).

Em relação ao público-alvo do Fundeb, os recursos destinam-se:

[...] ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento de ensino para a educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é ofertado (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (Ensino Fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou

quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição (Municípios: com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados: com base no número de alunos do ensino fundamental e médio). (BRASIL, 2021c, p. 22).

Há ainda outras duas importantes inovações trazidas pelo Novo Fundeb. A primeira refere-se à aplicação de, no mínimo, 70% dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública e a segunda diz respeito ao uso do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)¹² como referência para a garantia de padrão mínimo de qualidade na educação por parte da União.

Apesar de o Novo Fundeb representar um avanço rumo à maior capacidade financeira dos municípios para cumprir seu papel constitucional na garantia do direito à educação, é importante alertar para a tramitação de projetos de lei, que se aprovados, podem representar um risco à operacionalização do Fundo. A Fineduca destaca três pontos de alerta:

[...] abertura da possibilidade de que o setor privado bancário seja também participante (beneficiário) do Fundeb, ainda que por via indireta. Os três projetos de lei contemplam a possibilidade de que recursos do Fundeb para pagamento de salários possam ser transferidos para outros bancos, ou seja, perda da exclusividade das contas únicas no Banco do Brasil (BB) ou Caixa Econômica Federal (CEF). Uma vez que as administrações públicas tradicionalmente fazem a operacionalização dos recursos do Fundeb com o BB e a CEF (que mantém redes de atendimento com maior alcance nas diversas regiões e localidades do país), por que propor esta alteração? Se lembrarmos que o valor estimado do total do Fundeb em 2021 é de R\$ 207,02 bilhões (publicado na Portaria Interministerial nº 8/2021), podemos compreender o interesse do mercado financeiro sobre o Fundo. Se a demanda se deve à impossibilidade de romper contratos de “venda da folha de salários” com prejuízo aos cofres públicos, então que seja estipulado um prazo para que se cumpra a exclusividade da recepção e movimentação de recursos no BB e na CEF.

Outro ponto diz respeito à ideia de já caracterizar o chamado VAAR (nomenclatura da Lei nº 14.113/2020) como uma complementação baseada em critérios exclusivos de desempenho em testes de aprendizagem de larga escala e fluxo educacional (por exemplo, medidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb) ao invés de se discutir mais amplamente sua finalidade e concepção, pois o que está previsto na EC nº 108/2020 é “2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e

¹² É um valor de referência para a definição do padrão mínimo de qualidade da educação básica no Brasil que ainda deve ser definido por meio de um pacto de colaboração entre os Entes, seguindo a forma a ser estabelecida em lei complementar. (BRASIL, 2021c, p. 95).

melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica” (Art. 212-A, inciso V, alínea). Na Lei nº 14.113, em relação à complementação pelo VAAR, é fixada a finalidade de reduzir as desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais e estabelecido que as especificidades da educação escolar indígenas e suas realidades sejam respeitadas (Art. 14, parágrafo 1º, inciso III). Por que não aprofundar melhor o conceito de “atendimento e melhoria da aprendizagem com redução de desigualdades” proposto constitucionalmente? E, por exemplo, em uma localidade sem atendimento escolar em alguma(s) etapa(s) da educação básica, como seria aferida esta diminuição? A necessidade e a complexidade que envolvem as discussões sobre as desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais demandam aprofundamento de forma ampliada, participativa e democrática.

O terceiro diz respeito à destinação dos recursos para a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, em proporção não inferior a 70%, definida pela EC 108/2020 (Art. 212-A, XI) e pela Lei nº 14.113/2020 (Art. 26). Nos três PL – 3.418/21 e 3.339/21 da Câmara e 2.751/21 do Senado – é excluída a possibilidade de considerar como “profissionais da educação básica” pessoal que presta serviços de psicologia e assistência social em equipes multiprofissionais que atendam à educação básica (serviços previstos no Art. 1º da lei nº 13.935/2019). Nos posicionamos favoráveis a esta exclusão. É de observar que o art. 1º da Lei. nº 13.935/2019 se refere aos serviços de psicologia e assistência social e não a profissionais. Serviços de psicologia e assistência social são relevantes na educação básica, porém devem ser custeados com recursos das respectivas áreas e não com aqueles da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nem do Fundeb e nem os da MDE extra Fundeb. (FINEDUCA, 2021, p. 2-3).

O processo de discussão do Novo Fundeb trouxe à tona mais uma vez a discussão sobre quais etapas e níveis educacionais deveriam receber mais recursos e, conseqüentemente, reacendeu a ideia da creche como espaço de cuidado e assistência e não como espaço educacional (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p. 8). Os autores afirmam que:

No contexto do debate sobre o novo Fundeb, um ponto preocupante atingiu diretamente a creche (crianças de 0 a 3 anos de idade), conforme expressou a nota pública do Mieib¹³ (2020), que defendeu/defende a Educação Infantil integral e integrada, visando garantir financiamento educacional à toda Educação Infantil e não somente à pré-escola. Observa-se, nesse caso, a visão perversa de que o cuidado e a educação (aspectos inseparáveis na Educação Infantil) de crianças de zero até três anos de idade não constituem responsabilidade estatal, sendo considerados como uma questão de ordem

¹³ Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil.

puramente privada, isto é, no familiar, em especial, como obrigação das mães. (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p. 9).

Diante da retórica de recursos limitados, a manutenção da creche no Fundeb foi questionada. O contexto mostrava-se favorável à tal discussão, uma vez que o atual governo defende a ideia do uso de vouchers para a educação infantil, favorecendo a oferta desse nível de ensino por grupos privados e afastando cada vez a ideia da creche como

[...] instituição educacional pública gratuita, democrática, inclusiva, em tempo integral e integrada (sem cisão entre creches e pré-escolas), de qualidade socialmente referenciada, para crianças de zero até seis anos de idade, como determinam os princípios e fundamentos postos nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p. 9).

Após muitos debates, o texto aprovado da Lei nº 14.113/2020 manteve a inclusão da creche e da pré-escola no Fundeb, estabelecendo que 50% dos recursos globais da complementação VAAT serão destinados à educação infantil.

2.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A compreensão do financiamento da educação infantil perpassa pela compreensão de que a garantia do direito à educação implica a destinação de recursos para sua efetivação (PESSANHA, 2021). Além disso, é importante analisar o conceito de política pública a fim de entender de que forma se dão as disputas por orçamento em cenário de escassez e priorização de atendimento.

Para Fernandes (2021), o conceito de política pública compreende um conjunto de decisões que se toma diante da necessidade de manter ou modificar determinada realidade. Essas decisões afetam diferentes esferas da vida social, ou seja, trabalho, moradia, transporte, aposentadoria, saúde, educação, economia, assistência social. Além disso, por trás das decisões que se tomam sobre políticas públicas, há diferentes concepções de estado, sociedade, política

e a maior parte dessas decisões não são tomadas com base apenas em argumentos técnicos e avaliações, mas também a partir de embates sociais, de questões que ganham visibilidade na sociedade, que viram um problema social e precisam ser resolvido e que, portanto, entram em uma agenda política, uma agenda governamental. Nesse sentido, as decisões em torno das políticas são marcadas por relações de interesse, por disputas de classe, de grupos, movimentos sociais, indivíduos que são afetados pelas políticas públicas. Isso significa que o estado tem autonomia relativa na formulação e implementação das políticas públicas, uma vez que todo o processo de formulação e implementação é permeado por essas influências.

Esping-Andersen *apud* Didonet (2011), ressalta que:

[...] as políticas públicas de Estado se desenvolveram de acordo com três possibilidades: a) a universalista, fortemente calcada na intervenção do Estado; b) a corporativista, em que a cidadania social é estruturada segundo as contribuições que cada setor proporcionaria ao Estado e c) a residualista, com o Estado que atende apenas os menos favorecidos e o mercado que supre serviços para os que possam pagar por eles. (DIDONET, 2011, p. 38).

Didonet (2011) explica, ainda, que:

No Brasil, nas últimas décadas, as políticas públicas estabelecem-se em torno das universalistas, voltadas para toda população, para garantir direito de todos (tais são as políticas de saúde, educação, habitação, alimentação saneamento, segurança etc.) e das residualistas, voltadas para determinada parcela da população, a fim de garantir um direito que está sendo lesado ou impedido (a política de assistência àqueles que não têm suas necessidades básicas satisfeitas, a pessoas e grupos marcados pelo signo da exclusão ou da pobreza). (DIDONET, 2011, p. 38).

Especificamente em relação às políticas de educação infantil, Pessanha (2021) afirma:

No que toca a educação infantil – creche –, destacamos as disputas por hegemonia de sentido, nos planos políticos e epistêmico, historicamente presentes na educação da pequena infância, dentre os quais destacamos: assistencialismo, o conservadorismo e o privatismo, em confronto com o sentido da educação pequena infância como direito público (Correa, 2019) e

como primeira etapa e “raiz” (Cury, 2008) da Educação Básica. (PESSANHA, 2021, p. 2).

A relação entre o conceito de criança e o conceito de política pública subsidia o discurso que situa a educação infantil no campo da política educacional, pois a educação infantil é um direito universal, de toda criança, desde o nascimento, e tem como objetivo formar o ser integral “num processo que integra o que, visto de fora, pode se nomear físico, social, emocional ou mental.” (DIDONET, 2011, p. 39).

Como dito anteriormente, o reconhecimento da educação infantil na CF/1988, em termos de declaração e especificação de direitos, significou um enorme avanço para esta etapa de ensino, uma vez que ficou estabelecido a) o direito fundamental da criança, b) o dever do estado com a educação, c) a gratuidade do ensino, d) a educação infantil como primeira etapa da Educação Básica, e) creche e pré-escola como parte do sistema educacional e f) a compulsoriedade da matrícula para a faixa etária de 4 e 5 anos após a promulgação da EC nº 59 de 2009.

A LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também representa um marco para a educação infantil ao incluir a educação infantil como primeira etapa da educação básica, determinar a faixa etária de atendimento e definir a nomenclatura dos segmentos, sendo creche para crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.
(BRASIL, 1996).

Outro avanço importante trazido pela LDB está expresso no art. 89, segundo o qual “As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.” (BRASIL, 1996).

É importante destacar que a evolução da educação infantil foi marcada pela “negação do direito das crianças pequenas e de um atendimento que segmentava grupos e de políticas

compensatórias” (FINEDUCA, 2021, p. 6). Nesse contexto, o reconhecimento da educação infantil na qualidade de direito “impõe ao Estado uma obrigatoriedade e a insere no espaço de disputa do fundo público por mais recursos, para garantir a ampliação do seu atendimento em condições de qualidade” (FINEDUCA, 2021, p.6).

A educação infantil é um direito fundamental de toda criança e, portanto, ainda que a CF/1988 tenha estabelecido a obrigatoriedade apenas para a pré-escola, o Estado não está isento de garantir o acesso à creche. Os Municípios, entes responsáveis pela oferta de educação infantil, não estão liberados do seu dever constitucional que lhe foi outorgado pelo art. 208, inciso IV da CF/1988, que determina a oferta de educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças até 5 anos de idade. Portanto, é importante ter em mente que a implementação de políticas públicas para as crianças de 0 a 3 anos, bem como a oferta de vagas em creches, deve ter como objetivo garantir a eficácia do direito à educação, que para além do ensino, é um direito social.

Sob a vigência do Fundef, os recursos foram direcionados ao ensino fundamental, o que, segundo Pinto (2007), diminuiu as fontes protegidas de recursos para a educação infantil.

Vale lembrar, ainda, que um ano após a promulgação da nova LDB, a criação do Fundef foi como um balde de água fria nas expectativas de profissionais, pesquisadores e militantes em defesa da EI, pois tal fundo vinculava seus recursos exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental. Estudos elaborados no início da implantação do novo fundo, tais como os de Arelaro (1999) e Guimarães; Pinto (2001), apontavam para possíveis efeitos negativos na oferta de EI. O atendimento a crianças de até três anos, historicamente inferior ao destinado a crianças mais velhas, se viu novamente em risco com a aprovação do Fundef. (PINTO; CORREA, 2020, p. 3).

Sobre o prejuízo que a priorização do ensino fundamental causou as demais etapas de ensino, Martins (2011) afirma:

Também Maria Malta Campos declara, na audiência pública da CECD, em 29 de abril de 1999, que, no caso da educação infantil, o Fundef teve um impacto cerceador: faltava uma fonte de financiamento da educação infantil num momento em que a esfera estadual se retirava do atendimento do nível pré-escolar e em que, em decorrência da LDB, as secretarias de educação assumiriam as creches (antes vinculadas à assistência social). (MARTINS, 2011, p. 138).

Entretanto, apesar da priorização do ensino fundamental na vigência do Fundef, observou-se uma expansão das matrículas de educação infantil. De acordo com Pinto e Correa (2020), tal fato pode ser explicado por três razões: (1) inclusão da creche no Censo da Educação Básica; (2) aprovação do PNE 2001-2011, que estabelecia uma meta específica para ampliação das matrículas em educação infantil e (3) luta dos movimentos sociais.

Durante as discussões que antecederam a aprovação do Fundeb, instrumento que veio para substituir o Fundef, a questão da equidade foi retomada. Uma das inovações trazidas pelo Fundeb foi a inclusão de todas as etapas de educação básica, ampliando, assim, seu efeito redistributivo. Entretanto, a inclusão das creches e pré-escolas enfrentou uma certa resistência ao longo do processo de discussão do Fundo.

De acordo com Nascimento (2021), a criação do Fundeb, como uma ampliação do Fundef, era uma promessa de campanha de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. Entretanto, a autora afirma a creche foi excluída do programa de governo apresentado pelo então candidato Lula, pois a ampliação do Fundef apareceu associada ao ensino médio.

No início de julho de 2004, o primeiro posicionamento público do MEC excluía as creches do Fundeb. Pouco mais de um mês depois, em meados de agosto, sensibilizado pela pressão social, o MEC incluí as creches na proposta enviada à Casa Civil. Passados quase quatro meses, no início de dezembro, o MEC volta atrás, cedendo às pressões da Fazenda, excluindo as creches da versão enviada ao presidente Lula. A justificativa era a de que o novo fundo não computava impostos municipais. (NASCIMENTO, 2021, p. 3).

Sobre a exclusão das creches do financiamento pelo Fundeb, Martins (2011) explica que:

[...] havia uma justificativa, por parte do governo, que remetia à questão do equilíbrio federativo. A inclusão das creches revelava um aspecto importante em relação à equidade, uma vez que a própria ideia do Fundeb era a de estender o efeito redistributivo de todas as etapas de educação básica. (MARTINS, 2011, p. 216).

Essa proposta gerou reação tanto de movimentos sociais, quanto do Legislativo e da comunidade educacional. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

(Conanda) manifestou que a não inclusão da creche violava a universalização do direito à educação. No XV Congresso Brasileiro de Educação Infantil, organizado pela Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP)¹⁴, por meio da “Carta de Fortaleza pela inclusão das creches no Fundeb” e pelo documento “Inclusão das creches no Fundeb: estratégias” a instituição expressou sua não aceitação à exclusão das creches. Na mesma toada, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil (MIEIB) chamou a atenção de que a não inclusão das creches no Fundeb inviabilizava o alcance das metas do PNE 2001-2011. Em relação ao tema, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) defendeu a inclusão das creches conveniadas. Já em 2005, foi lançado o movimento “Fundeb pra valer!”, que dentre as 9 emendas apresentadas à lei do Fundeb, destaca-se a importância da inclusão das creches (MARTINS, 2011).

Outro tema que foi ganhando destaque durante as discussões da inclusão da creche do Fundeb foi o financiamento das matrículas em creches conveniadas com poder público. Convém destacar que durante a vigência do Fundeb apenas as matrículas do segmento público foram contempladas com recursos do Fundo.

Assim, o Relatório da MP nº 339/2006, convertido na Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/2007), admitiu matrículas nas instituições privadas conveniadas com atuação na educação infantil e especial que atendessem aos critérios fixados (oferta gratuita, finalidade não lucrativa, atendimento a padrão mínimo de qualidade definido pelo órgão normativo do sistema de ensino, certificação do CNAS ou órgão equivalente, destinação de patrimônio a entidade congênere em caso de encerramento de atividades, atuação exclusiva, no caso de entidades da educação especial). No caso da pré-escola, foi previsto o limite temporal de 4 anos. (MARTINS, 2011, p. 228).

Segundo Martins (2011), tal aprovação foi criticada por alguns estudiosos, sob a justificativa de que tal medida reduziria os recursos para instituições públicas, ainda que tais recursos fossem repassados diretamente ao poder público municipal, o qual poderia, inclusive, utilizar parte desses recursos na ampliação da própria rede.

Assim, a Lei nº 11.494/2007, que aprovou o Fundeb, estabeleceu que o Fundo abarcaria toda a educação básica, em todas as suas etapas e modalidades e permitiu, para fins de distribuição de recursos, o cômputo de matrículas em educação infantil oferecida em creches

¹⁴ A OMEP é um órgão consultivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

para crianças de até 3 (três) anos em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público.

Inicialmente a inclusão das creches comunitárias se daria por um período determinado, ou seja, seriam admitidas até que o poder público assumisse seu papel constitucional de efetivar o direito à educação a todas as crianças. O objetivo era romper com o histórico de filantropia que acompanha a oferta da creche para sedimentar seu reconhecimento enquanto etapa de educação. Nascimento (2021) ressalva, por sua vez, que a possibilidade de financiamento com recursos do Fundeb de matrículas em instituições privadas chancela a privatização pela via do conveniamento.

Cabe ressaltar, ainda, as consequências para a educação da aprovação da Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade de Fiscal (LRF). Com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a lei estabelece em seu art. 19:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – União: 50% (cinquenta por cento);

II – Estados: 60% (sessenta por cento);

III – Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000).

Entende-se como despesa de pessoal:

[...] o gasto com pessoal ativo; despesa com inativos e pensionistas; mandatos eletivos cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias; vencimentos e vantagens, fixas e variáveis; subsídios, proventos de aposentadoria; reformas e pensões; adicionais de qualquer natureza; gratificações, horas extras e vantagens pessoais; encargos sociais e contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2022d, p. 25).

Nesse contexto, diante de um teto estabelecido legalmente para gasto com pessoal, muitos municípios se viram compelidos a buscar alternativas mais “baratas” aos cofres

públicos, como a busca por instituições privadas, ainda que sem fim lucrativos, para prestar serviço de atendimento às crianças, principalmente da creche (FINEDUCA, 2021).

Estudos como os de Arelaro (2008), Susin (2008) e Adrião e Borghi (2008) evidenciaram essa tendência em municípios paulistas e gaúchos, por exemplo. Vale dizer, todavia, que Campos (1988), em pesquisa realizada na década de 1980 sobre as organizações não governamentais (ONG) que estabeleciam convênio com a Prefeitura de São Paulo para o atendimento de crianças, sobretudo em creches, sob a justificativa de representar custos menores, já problematizava e questionava o quanto, de fato, haveria de maior eficiência e menor custo, o que se tornou um verdadeiro jargão, que já à época ganhava força no discurso político de governantes por todo o País. (FINEDUCA, 2021, p. 7).

Em relação à creche, o documento “A Política de Educação Infantil no Brasil: das garantias legais ao financiamento do atendimento público” elaborado pela Fineduca afirma que “Se, por um lado, já tínhamos uma história de atendimento em creches conveniadas desde antes da década de 1970, nos anos 1990 temos um novo reforço para tal opção por parte do Estado” (FINEDUCA, 2021, p. 7).

No que se refere ao fenômeno da privatização da pré-escola, Pinto (2020) analisa que houve uma certa estabilidade nessas matrículas na rede privada na vigência do Fundef e Fundeb, mas ressalta que, em 2006, com as alterações legais ocorridas na LDB, a duração da pré-escola passou de três para dois anos e que, apesar do prazo de adequação se encerrar em 2010, na rede privada esse processo se deu forma mais rápida. Portanto, pode-se considerar que houve uma expansão significativa de matrículas na rede privada no período de 2007 a 2017.

Além disso, o fenômeno do conveniamento ocorreu de forma peculiar na pré-escola.

[...] observa-se, inicialmente, um pequeno crescimento, seguido por um movimento de queda, de tal forma que as matrículas conveniadas, em 2017, representavam 71% do valor inicial da série, com queda de 29%. Esse processo pode ser explicado pelas mudanças na regulamentação do Fundeb. Em sua versão original, o § 3º do art. 8º da Lei 11.494/2007 permitia o cômputo das matrículas conveniadas de pré-escola para efeito de recebimento de recursos do fundo por apenas 4 anos, ou seja, até 2011. Com isso, havia uma sinalização clara para os municípios no sentido de progressivamente encerrar os convênios na pré-escola. Posteriormente esse prazo foi estendido para final de 2016 (leis 12.695/2012 e 12.837/2013) e, finalmente, através das alterações feitas pela Lei 13.348/2016, podem ser contabilizadas as matrículas conveniadas com pré-escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas sem

fins lucrativos “até a universalização da pré-escola”, ou seja, uma redação suficientemente ambígua, que transformou em letra morta a intenção do legislador original. Não obstante essas mudanças legais, os dados parecem indicar uma opção do poder público de reduzir os convênios nessa etapa, mas nada garante que não possam ocorrer mudanças nessa tendência. (PINTO, 2020, p. 19).

Os últimos dados do Censo apontam para um recuo da oferta privada de educação infantil:

[...] apesar do crescimento das matrículas na educação infantil até o ano de 2019 (cresceu 5,5% de 2017 a 2019), houve uma queda de 7,3% entre 2019 e 2021. Essa queda ocorreu principalmente devido à rede privada, que teve redução de 17,8% no último ano (quedas de 15,8% na creche e de 19,8% na pré-escola), enquanto a rede pública apresentou redução de 1,5% (quedas de 1,8% na creche e de 1,3% na pré-escola). (BRASIL, 2022, p. 21).

O documento completa:

As redes municipal e privada apresentam a maior participação na educação infantil, com 76,3% e 23,1% das matrículas, respectivamente. Das matrículas da rede privada, 38,9% estão em instituições conveniadas com o poder público. A participação da rede privada caiu de 27,9% para 23,1% entre 2019 e 2021. (BRASIL, 2022, p. 22).

Uma hipótese possível para esse resultado é o agravamento da crise econômica pela pandemia da Covid-19, reconhecida em 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Como consequência, muitos pais, por não terem como arcar com a mensalidade, transferiram seus filhos da escola privada para a pública. No caso específico da creche, uma hipótese é que muitos pais ou por estarem trabalhando em casa ou por não se sentirem à vontade para mandar os filhos à escola, optaram por mantê-los em casa, uma vez que esta etapa de ensino não é obrigatória. Outra possibilidade é a queda demográfica, ou seja, uma redução no número de crianças por famílias.

Como afirmado anteriormente, oferta de educação infantil é realizada prioritariamente pelos municípios, mas não exclusivamente. Entretanto, como ressalva Pinto (2020),

O problema é que estes entes são também prioritariamente responsáveis pelo ensino fundamental, juntamente com as redes estaduais. Efeito central nesse processo teve também o Fundef e, depois, o Fundeb, pois, ao não contabilizarem as matrículas estaduais na EI, induziram, de forma inexorável, a transferência, para os municípios, das matrículas estaduais até então existentes. Só no período do Fundef a queda foi de 57%. (PINTO, 2020, p. 18)

Ao analisar os avanços e limites do Fundeb em relação ao Fundef, convém destacar que, apesar de documentos publicados pelo MEC evidenciarem que os custos da educação infantil, principalmente na etapa de 0 a 3 anos de idade, ser superior aos demais níveis da educação básica, os valores utilizados como parâmetro para essa etapa de ensino tiveram como referencial o ensino fundamental e foi definido um fator de ponderação diferenciado.

Assim, no início da vigência do Fundeb admitia-se, por exemplo, que as matrículas de crianças de um mesmo município frequentando creches em período integral valessem mais, ou menos, a depender de onde estivessem matriculadas, se numa pública (1,10) ou numa conveniada (0,95). O valor destinado às crianças de pré-escola (1,20) de período integral também era superior ao de crianças em creche com o mesmo horário de funcionamento (1,10). Logo, podemos inferir que a aprovação do Fundeb não seria suficiente para alterar estruturalmente a situação da Educação Infantil no País (FINEDUCA, 2021, p. 8).

Nesse sentido, apesar do problema com a ponderação, de acordo com a Fineduca (2021), a inclusão da educação infantil no cálculo do Fundeb pode ser considerada um grande avanço.

Com a contagem das matrículas da Educação Infantil na fórmula de definição dos coeficientes de repartição do dinheiro, ampliou-se a proporção de apropriação de recursos pelos municípios em seu conjunto, ampliação esta ligada ao efetivo aumento da complementação da União e à maior redistribuição dos recursos dos governos estaduais. Sobre este último aspecto, vale lembrar que todos os governos estaduais redistribuem recursos de suas contribuições a prefeituras, em proporções que variam, de um para outro estado, a depender principalmente do nível de municipalização do Ensino Fundamental, uma vez que a Educação Infantil é municipalizada e, o Ensino Médio, estadualizado. A destinação de parte dos recursos da contribuição estadual ao Fundeb aos municípios é característica marcante da cooperação federativa no financiamento da Educação Básica, e, em muitos estados, é o único instrumento de assistência financeira do governo estadual às prefeituras. (FINEDUCA, 2021, p. 8).

Outro ponto importante para o financiamento das matrículas de educação infantil refere-se à aprovação da EC nº 53/2006, que alterou a redação do § 5º do art. 212 da CF/1988, reconhecendo o salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação básica e não apenas do ensino fundamental, o que, conseqüentemente, trouxe mais recursos para a educação a infantil.

Em 2009, a aprovação da EC nº 59 tornou obrigatória a matrícula na faixa etária de 4 a 17 anos, o que significou a inclusão da pré-escola como etapa compulsória de ensino. Além disso, a Emenda determinou que os programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde contemplassem toda a educação básica, ou seja, da creche ao ensino médio.

O Fundeb, conforme estabelecido pela Lei nº 11.494/2007, encerrou sua vigência em 31 de dezembro de 2020. Com isso, tornou-se necessária a discussão sobre a continuidade do Fundo como instrumento de financiamento da educação. Em 27 de agosto de 2020, foi promulgada a EC nº 108, que alterou a redação do art. 212-A da CF/1988, tornando o Fundeb permanente.

A regulamentação do Fundo se deu com a publicação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, cujo teor estabelece que a nova sistemática será implementada gradativamente, uma vez que implica o aumento do comprometimento orçamentário, além de resguardar a segurança jurídica do novo processamento (BRASIL, 2021c).

Em relação à educação infantil, objeto dessa dissertação, ressalta-se que a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, estabeleceu que:

Art. 28. Realizada a distribuição da complementação – VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do caput deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetro indicador para educação infantil, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação – VAAT, de modo que se atinja a proporção especificada no caput deste artigo, que considerará obrigatoriamente:

I – o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;
II – a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida. (BRASIL, 2020).

Na Lei do Novo Fundeb foi mantida a possibilidade inserção das creches e pré-escolas particulares, sem fins lucrativos, conveniadas com prefeituras, no âmbito do Fundeb (FINEDUCA, 2021, p. 13):

O Fundeb continha e continua contendo tal possibilidade, sem tempo definido para a creche e com a trava, para a pré-escola, até sua universalização para as crianças de quatro e cinco anos de idade. Sobre esse tema, durante a tramitação da Lei regulamentadora do Fundeb no Congresso Nacional, em 2020, a Fineduca ponderou (FINEDUCA, 2020e) não haver justificativa para o Fundeb permanente seguir abrigando segmentos da educação privada, pois, passados 14 anos de vigência do Fundeb, a (re)distribuição de recursos havia contribuído, ao lado de outras políticas, para a expansão da Educação Básica pública e de sua cobertura. (FINEDUCA, 2021, p. 13-14).

Apesar de o Novo Fundeb garantir um financiamento exclusivo para a educação infantil, a ampliação do acesso à creche e pré-escola ainda constitui um desafio.

Um dos obstáculos a ser enfrentado na garantia de mais recursos à educação, inclusive à educação infantil, refere-se à vigência da EC nº 95/2016, que como já explicado, compromete a implementação de políticas públicas. Além disso, a pandemia da Covid-19 trouxe várias consequências para a educação, como aponta um estudo realizado pela Fineduca (2021, p. 49), indicando que a pandemia representou um aprofundamento das desigualdades educacionais, necessitando, portanto, de maiores aportes orçamentários e financeiros para garantir a qualidade e a equidade educacional.

Ressaltamos, assim, que os desafios já eram bastante significativos antes mesmo da pandemia, sendo o segmento da creche o que apresentava os maiores desafios quanto ao esforço no que se refere aos investimentos públicos. Todavia, ao tentar responder às necessidades da situação iniciada em 2020 e ainda presente, precisamos de enorme cuidado para não retrocedermos em relação ao que consideramos avanços e que ainda se apresentam como tais: as crianças de 0 a 5 anos e 11 meses têm direito à Educação Infantil de qualidade, o que implica a possibilidade real de interações e brincadeiras, mediadas por profissionais adequadamente formadas e socialmente valorizadas. (FINEDUCA, 2021, p. 50).

A implementação de políticas públicas de educação infantil depende do estabelecimento de políticas de financiamento que tenham como foco essa etapa de ensino. A manutenção da

educação infantil no Novo Fundeb após intensos debates que trouxeram à tona a discussão sobre o papel educacional, principalmente da creche, pode ser considerada uma vitória. Entretanto, há de se salientar que o modelo híbrido de financiamento que estabelece o repasse de recursos federais aos municípios com vistas à manutenção e ampliação de sua rede de ensino, apesar de ser um avanço, deve ser analisado com cautela. Para Bruno (2022), essa sistemática ajuda, mas é a solução para o problema da insuficiência de recursos. Além disso, não “lida com a questão de que a previsão de mais recursos é um dos passos para a garantia de uma oferta de qualidade que só se efetiva quando se discute e se estabelecem as condições necessárias para sua materialização.” (BRUNO, 2022, p. 15).

CAPÍTULO 3 – EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: DESTAQUE PARA O PNE 2014-2024, SUAS META, ESTRATÉGIAS E INDICADORES

O presente capítulo objetiva traçar um panorama de como a educação infantil foi abordada nos planos nacionais de educação e de que forma a existência de metas e estratégias específicas para esta etapa de ensino contribui para sua expansão.

3.1 OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

A existência do atual PNE, de duração decenal, obedece ao preconizado no art. 214 da CF/1988. Além disso, a LDB, em seu art. 9º, determina que a União deverá elaborar o plano nacional de educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Machado (2020, p. 101) afirma que “os planos nacionais de educação são instituídos como meio para a construção de políticas públicas, condição necessária para a concretização de um direito”. Entretanto, esses direitos não se efetivam de uma maneira linear, pois o processo de materialização e proposição é complexo. Como ressalta Cury (2002):

Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo.

A declaração e a garantia de um direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que tradicionalmente reservam apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. Por isso, declarar e assegurar é mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante. Disso resulta a necessária cobrança deste direito quando ele não é respeitado. (CURY, 2002, p. 259).

De acordo com Saviani (2010), a origem de um plano para educação data da década de 30, mais precisamente do **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, lançado em 1932. De

acordo com a publicação, a criação de um sistema educacional depende da unidade de um plano e um espírito de continuidade (MEC, 1984). Para Saviani (2010, p. 389), essa afirmação “[...] enuncia as diretrizes fundamentais e culmina com a formulação de um plano de reconstrução educacional”. É importante notar que esse período, conhecido como Era Vargas, ficou marcado pelo desejo de Getúlio Vargas de criar um espírito nacionalista e uma forte identidade nacional e para que isso se concretizasse acreditava-se que a educação era a principal via para transformar o Brasil em uma grande nação (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017). O objetivo, então, era construir um conjunto de metas para todo o território nacional. Neste processo de unificação da educação, duas correntes de pensamento foram fundamentais no processo de construção de um plano nacional de educação: os pioneiros da educação (Escola Nova) e os representantes da igreja católica.

Os representantes da escola nova traziam uma nova forma de aplicação e de visão da prática escolar, viam a potencialidade de um ensino diferenciado, onde o aluno não apenas reproduzia mais descobria o conhecimento através de experiências, visando à formação de cidadãos críticos de um país com novas perspectivas, o objetivo deste grupo eram escolas democráticas e que incentivassem a formação humana e crítica dos alunos e alunas.

Os representantes da igreja católica queriam manter a força da igreja católica como religião já influenciando o direcionamento das escolas brasileiras. Para isso se embasavam em um ensino dito tradicional onde o professor era o detentor principal do saber e os alunos e alunas absorviam, apenas, o ensinamento. Com os representantes da igreja católica tendo voz ativa num Plano Nacional de Educação, acabaria por fortalecer a religião católica no país (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017, p. 67).

O Manifesto influenciou a Constituição de 1934 (DOURADO, 2016; HOLANDA, 2007). Em seu art. 150, alínea *a*, estabeleceu como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. O documento previa, ainda, em seu art. 152, a elaboração de um plano nacional de educação, cuja competência caberia ao Conselho Nacional de Educação. Entretanto, cabe ressaltar:

Com esta definição constitucional o direcionamento legal da construção e aplicação do PNE foi se tornando cada vez mais robusto, porém, sua aplicabilidade ainda não era discutida efetivamente, todas as considerações eram traçadas de maneira teórica sem efetivamente pensar na sua aplicação

prática, como se a escrita legal sanasse todos os problemas (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017, p. 67).

O golpe político ocorrido em 1937, que deu início ao Estado Novo (1937-1945), interrompeu a discussão sobre o PNE, uma vez que todos os poderes representativos, incluindo o Legislativo, no qual ocorria a tramitação do Plano, foram fechados (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017). Para Saviani (2010), durante esse período, a ideia de um plano educacional estava relacionada à operacionalização da política educacional, mas Oliveira (2012, p. 59) afirma que “a elaboração do documento para a criação de um plano nacional não se concretizou”. Vieira, Ramalho e Vieira (2017) esclarecem, ainda, que não apenas o PNE fora engavetado, mas todo o ideal de educação diferenciada para uma nação democrática.

O Governo de Gaspar Dutra, durante o período de 1946 a 1951, foi marcado por uma concepção mais liberal de educação, em que o foco estava na preparação mais voltada ao mercado de trabalho do que à formação de um ideal humano. E, apesar de a Constituição de 1946, em seu art. 5º, dispor que competia à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, não houve contribuição efetiva para a formulação de um plano nacional de educação (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017).

Em 1961, por meio da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), surge novamente como atribuição do Conselho Nacional de Educação a discussão e formatação de um novo PNE (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017). Porém, Saviani (2010) lembra que essa ideia de plano ficou restrita a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino.

De acordo com Saviani (2010), entre 1946 e 1964, observa-se a tensão entre duas concepções de plano de educação

[...] expressa a contradição entre as forças que se aglutinaram sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país, libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada, contrapondo-se à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino. Ambas as tendências repercutiram no debate que se travou por ocasião da discussão, no Congresso Nacional, do projeto da nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 2010, p. 389).

Atendendo ao disposto no § 2º do art. 92 da LDBN de 1961, o Conselho Federal em Educação, em 1962, elaborou um documento que tentou, em sua primeira parte, definir metas para um plano nacional de educação e, numa segunda parte, estabelecer normas para aplicação dos recursos dos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior (Saviani, 2010). Este pode ser considerado o primeiro PNE brasileiro (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017; HOLANDA, 2007).

Já em 1964, sob a vigência do governo militar, Saviani (2010) destaca que houve uma transferência do protagonismo pela elaboração de um plano nacional de educação dos educadores para os tecnocratas, consolidando o pensamento tecnocrático. A consequência disso pode ser observada na publicação da Lei nº 5.692/1971, quando os planos educacionais passaram a decorrer diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), recebendo, então, a denominação de Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs). Em apenas dois anos, como observam Vieira, Ramalho e Vieira (2017), o Brasil passa de um plano nacional para vários planos regionais, enfraquecendo a responsabilidade federal. Dourado (2016) cita ainda mais dois normativos que exemplificam essa visão.

Importante situar, neste contexto, que durante o regime militar tivemos um ciclo de reformas educacionais com ênfase no pensamento tecnocrático, que se consubstanciam em dois dispositivos legais: a aprovação da Lei nº 5.540/68 – Reforma Universitária – e a aprovação da Lei nº 5.692/71, que alterou a estrutura e o funcionamento do ensino, normatizando, entre outros, o ensino profissionalizante. Tais reformas terão importante incidência na estrutura e no funcionamento da educação no Brasil, mas, objetivamente, não têm por eixo planos educacionais ou similares (DOURADO, 2016, p. 16).

A respeito da Constituição Federal de 1967, Saviani (2010) destaca:

[...] eliminou a vinculação orçamentária constante das Constituições de 1934 e de 1946, que obrigava a União, os estados e os municípios a destinar um percentual mínimo de recursos para a educação (SAVIANI, 2008, p. 298).

De acordo com Dourado (2016):

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) reflete um novo cenário de correlação de forças e é marcado pela redução gradativa da influência dos tecnocratas nos planos setoriais da educação. Há um processo de mobilização social e de luta em prol de direitos sociais, tais como educação e saúde. (DOURADO, 2016, p. 16).

Dourado (2016) evidencia que, ao deixar os educadores como responsáveis pela elaboração do Plano Setorial de Educação, os tecnocratas estariam consolidando sua liderança no modelo de desenvolvimento brasileiro, ao qual a educação deveria subordinar-se como um subsistema.

Na Nova República, que, de acordo com Saviani (2010) teve início em 1985, a estratégia de elaboração de políticas públicas deixou de ser “concentrada no topo da pirâmide no governo autoritário” (SAVIANI, 2010. p. 390) e passou a ser descentralizada.

Durante o período da ditadura militar, observou-se um enfraquecimento da educação pública em detrimento do ensino privado e, ainda hoje, mesmo após o fim desse regime, é possível observar as marcas deste pensamento na educação. Segundo Saviani (2008):

O significativo aumento da participação privada na oferta de ensino, principalmente em nível superior, foi possível pelo incentivo governamental assumido deliberadamente como política educacional. O grande instrumento dessa política foi o Conselho Federal de Educação (CFE), que, mediante constantes e sucessivas autorizações seguidas de reconhecimento, viabilizou a consolidação de uma extensa rede de escolas privadas em operação no país. O Conselho, mediante nomeações dos presidentes da República, por indicação dos ministros da Educação, nunca deixou de ter representantes das escolas particulares em sua composição. Além disso, o lobby das instituições privadas sempre foi muito ativo, intenso e agressivo, chegando a ultrapassar os limites do decoro e da ética, o que conduziu ao fechamento do CFE pelo ministro Murílio Hingel, em 1994. Em seu lugar foi instituído o Conselho Nacional de Educação (CNE), regulado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (SAVIANI, 2008, p. 300).

O autor completa:

Se a tendência privatizante já se manifestava antes da instalação da ditadura civil-militar, é certo que ela se aprofundou e se consolidou no decorrer da vigência desse regime. É procedente, pois, reconhecer que o favorecimento da iniciativa privada se constitui em mais um legado que nos foi deixado pelo

regime militar e que vem se acentuando na última década (SAVIANI, 2008, p. 300).

Apenas em 1996, com a publicação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que aprovou uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o debate sobre a unificação de metas e objetivos para a educação foi retomado (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017). O art. 9º deste normativo estabelece que “A União incumbir-se-á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996).

A promulgação da CF/1988, conhecida como Constituição cidadã, representou uma ampliação dos direitos sociais:

[...] trazendo novas configurações ao papel e à autonomia dos entes federados, incluindo os municípios (art. 18), bem como o reforço ao federalismo, mediante a regulamentação, por leis complementares, de normas para a colaboração entre a União e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios (art. 23, Emenda Constitucional – EC nº 53/2006), e, ainda, uma concepção de administração pública direta e indireta marcada pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros (art. 37). A CF 1988 dispõe, também, sobre o papel do Congresso Nacional na elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV). (DOURADO, 2016, p. 16).

O novo texto constitucional reserva uma seção específica para tratar do tema educação, reafirmando a educação como um direito social (art. 6º), sendo dever do Estado e da família (art. 205). O artigo 206 estabelece os princípios:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

- VII – garantia de padrão de qualidade.
- VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;
- IX – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar ainda a modificação do art. 208 em 2009, por meio da EC nº 59 de 2009, o qual estabeleceu “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009).

Dourado (2016) cita, ainda, o estabelecido no art. 211 a respeito da organização pelos entes federados, em regime de colaboração, de seus sistemas de ensino; a função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, mediante assistência técnica e financeira a estados, DF e municípios; a subvinculação de recursos mínimos a serem aplicados pela União (18%), estados, DF e municípios (25%); salário educação, programas suplementares de alimentação e assistência à saúde (art. 212); destinação de recursos públicos às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas na forma da lei (art. 213).

Em relação ao Plano Nacional de Educação, a EC nº 59/2009 trouxe inovações ao art. 214 da CF/1988:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a (EC 59/2009):

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade de ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 2009).

Dourado (2016) cita, ainda, o Plano Nacional de Educação para Todos¹⁵, que

[...] embora aprovado pelo governo Itamar Franco, não foi considerado como o epicentro para as políticas e gestão do governo FHC a despeito de ser referenciado em legislações e outros dispositivos legais, incluindo, entre outros, a Lei nº 9.394/1996 e o PNE aprovado em 2001. Não resta dúvida, contudo, que a adoção de políticas focalizadas, como a centralidade conferida ao ensino fundamental, encontrava justificativas na esteira do referido Plano (DOURADO, 2016, p. 18).

Em 2001, sob a vigência da CF/1988, foi publicada a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE para o decênio 2001-2010. De acordo com Loureiro (2017, p. 47) “O PNE aprovado em 2001 foi resultado de embates entre projetos de organizações da sociedade civil e o projeto de governo federal”. Holanda (2007, p. 60) completa que a União não priorizou a elaboração de um plano, mas a sociedade civil se organizou e realizou o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)¹⁶ com o objetivo de discutir um plano nacional. Para tanto, realizou o I e o II Congresso Nacional de Educação de onde saiu a proposta que ficaria conhecida como o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, que foi protocolada como Projeto de Lei em 10 de fevereiro de 1998. Em resposta, o MEC protocolou uma proposta, que foi anexada ao PNE da sociedade civil.

Bollmann (2010) elucida como se deu o trâmite entre essas duas propostas de Plano Nacional ocorrida naquele momento: de um lado havia a proposta denominada *PNE – Proposta da Sociedade Brasileira*, que partia de um diagnóstico de necessidades e limitações da realidade educacional brasileira em comparação com o que ocorreu em outros países; e de outro o *PNE – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional (PNE/MEC)*, “documento que revela as reais concepções e diretrizes da política educacional dos setores hegemônicos representados pelo governo FHC” (BOLLMANN, 2010, p. 673-674).

Holanda (2005), ao citar Valente (2001) afirma:

¹⁵ A elaboração do Plano teve como base o disposto na CF/1988, LDB de 1996, além das iniciativas “Plano Decenal de Educação para Todos”, fruto das recomendações da reunião organizada pela Unesco e realizada em Jomtien em 1993 na Tailândia, e Emenda Constitucional nº 14, que estabeleceu o Fundef. O Plano tinha como objetivo garantir a continuidade de políticas educacionais e fortalecer a articulação entre a União e demais entes federados.

¹⁶ O FNDEP foi criado em 1987 durante o processo da Constituinte e congregou diversos segmentos ligados à educação. O objetivo era propor um capítulo sobre educação na Constituição. Foi uma importante força política que contribuiu para que a educação fosse considerada na CF/1988 um direito de todos e um dever do estado, bem como na aprovação da LDB de 1996.

[...] se tratavam de dois projetos antagônicos de Brasil, e não apenas duas visões e dois projetos opostos de escola e de política educacional. Havia, por um lado, um projeto democrático e popular, expresso na proposta encaminhada pelas entidades e profissionais vinculados à educação pública; por outro lado, a proposta do MEC, pautada nas propostas neoliberais, que traduzia a política defendida pelo capital financeiro internacional e pela classe dominante, bastante evidente nas diretrizes e nas metas do projeto que o governo apresentou. (HOLANDA, 2007, p. 61).

O projeto aprovado em 2001 foi uma fusão entre essas duas propostas de PNE, partindo do diagnóstico do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira e elencando as diretrizes, objetivos e metas do PNE – MEC, o que prejudicou a coerência do Plano.

O texto aprovado, tendo como base o substitutivo elaborado pelo ex-deputado Nelson Marchesan (PSDB-RS), tenta fazer uma fusão entre as duas propostas, considerando o diagnóstico da situação educacional do PNE–Sociedade Civil. Já as diretrizes, os objetivos e as metas são recuperadas do PNE–MEC. Ora, diretrizes, objetivos e metas são os elementos essenciais que constituem um plano nacional de educação. Entretanto, devem ser estabelecidas visando ao enfrentamento e à superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade educacional que, por sua vez, é elaborado de acordo com as concepções e a categoria de análise dos seus formuladores. O que implica estabelecer sintonia e coerência entre o diagnóstico, as diretrizes e as metas do plano, como condição para chegar aos resultados esperados. (HOLANDA, 2007, p. 61).

No governo de Lula, o PNE 2001-2010 também não se configurou como instrumento de planejamento das políticas educacionais (DOURADO, 2016). Uma hipótese possível para isso foi a não revogação por Lula dos vetos financeiros ao PNE 2001-2010 realizado por Fernando Henrique Cardoso. A grande maioria desses vetos tiveram como objeto a previsão de recursos para a concretização das diretrizes e metas do PNE, e a sua manutenção por todo o período de vigência do PNE 2001-2010 pode ter contribuído sobremaneira para que ele se tornasse uma grande carta de intenção. Um plano nacional deve contribuir para o planejamento de médio e longo prazo da educação, orientando ações, dividindo responsabilidades e garantindo os recursos financeiros necessários para o alcance das metas.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, apesar de não se configurar como Plano e ter como referência o PNE, acabou ocupando o lugar de instrumento balizador das políticas de educação. Sobre o papel do PDE, Abicalil (2013) ressalta:

[...] as 39 ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), vistas inicialmente como concorrentes ao Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), apontaram para a definição de estratégias de ação e programas que visavam ao cumprimento das diretrizes e metas exigíveis na década. Com esse viés, pode-se observar um novo compromisso de tornar a educação uma prioridade do governo e da sociedade, aperfeiçoando a relação federativa e colocando a política educacional num outro patamar de envolvimento social. (ABICALIL, 2013, p. 17).

Para Dourado (2016):

É fundamental identificar e analisar esse quadro histórico – cuja centralidade vem se traduzindo pelas políticas e ações de governo, em detrimento de políticas de Estado, e cujas lógicas e dinâmicas de planejamento, gestão e financiamento não contribuem, efetivamente, para se avançar na construção coletiva e efetivação de políticas de Estado –, sobretudo se consideramos o esforço histórico a ser feito para garantir a efetiva materialização do PNE 2014-2024, aprovado e sancionado, sem vetos, por meio da Lei nº 13.005/2014, após quase quatro anos de complexa e disputada tramitação no Congresso Nacional. O esforço do estado brasileiro consiste, portanto, em garantir a materialização do novo PNE como política de Estado e, desse modo, como epicentro das políticas educacionais. (DOURADO, 2016, p. 19-20).

Após quase quatro anos de intenso debate, foi sancionada a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE para o decênio 2014-2024, cuja vigência encerra-se em 26 de junho de 2024. O Plano contém 20 metas, com suas respectivas estratégias para alcance e deve constituir o eixo norteador da elaboração de políticas públicas, apesar de alguns limites e ambiguidades do texto aprovado, como ressalta Dourado (2016).

As disputas de concepção acerca da relação sociedade e educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação, que permearam o processo de aprovação do Plano, se intensificaram no processo de sua materialização.

Não se pode perder de vista que o Plano aprovado é margeado, ainda, por ambiguidades e tensionamentos sobre avaliação, sobretudo, da educação básica; e pela concepção restrita de participação e inclusão, com rebatimentos importantes na relação educação e diversidade étnico-racial, sexual, de gênero. (DOURADO, 2016, p. 21).

A aprovação do PNE 2014-2024 representou avanços para a educação brasileira, como aponta Dourado (2016, p. 21):

A previsão de ampliação dos recursos para a educação (10% do Produto Interno Bruto – PIB – até 2024), a previsão de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), a institucionalização do SNE, a gestão democrática da educação, a valorização dos profissionais da educação e a proposição de política nacional de formação dos profissionais da educação, previstas no PNE, se apresentam como importantes conquistas a serem mais bem problematizadas e discutidas no processo de materialização do Plano. (DOURADO, 2016, p. 21).

A Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010, teve um papel importante na elaboração e aprovação do PNE. Abicalil, em seu artigo intitulado “Da Conae ao novo PNE: a articulação do sistema nacional de educação” (2013), afirma que o evento foi uma “oportunidade de avaliação e formulação de políticas públicas de educação básica e superior, nas suas modalidades, com a diversidade e a complexidade histórica e cultural dos itinerários percorridos até sua conformação atual” (ABICALIL, 2013, p. 13). Para o autor, a realização da Conae constitui um momento importante de avaliação e articulação das definições da LDB, do PNE e do PDE, propondo, assim, mudanças nesses instrumentos norteadores das políticas públicas. A Conferência contou com a participação de “quase 4 mil participantes, sendo registrados 3.889 delegados credenciados que produziram 5.300 deliberações e 2.037 emendas aos Documento-Base, sendo que na Plenária Final foram aprovadas 677 propostas” (SAVIANI, 2019, p. 510).

O Documento Final da Conferência serviu como referência para a elaboração do PNE, que foi encaminhado pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad, ao Presidente Lula, por meio da Exposição de Motivos nº 33, de 3 novembro de 2010. O Presidente, então, encaminhou o projeto de lei (PL nº 8.035/2010) ao Congresso Nacional em 15 de dezembro. É importante notar que a proposta do PNE 2014-2024 ainda se encontrava em tramitação quando encerrou-se o prazo de vigência do PNE 2001-2010.

Saviani (2019) chama a atenção para o formato do projeto encaminhado ao Legislativo. O documento possuía uma estrutura com dois componentes: o texto da lei composto por 12 artigos e um anexo, cujo teor era o plano propriamente dito, com suas 20 metas e suas respectivas estratégias. De acordo com o autor:

Esse formato de plano chamou a atenção pelos seguintes aspectos: a) redução drástica do número de metas em relação ao plano anterior; b) ausência de diagnóstico da situação educacional; e c) limitação da meta relativa aos recursos para educação. (SAVIANI, 2019, 581).

Em relação à redução do número de metas de 295 para 20, Saviani (2019) ressalta que, na verdade, as 20 metas se desdobram em 254 estratégias, que consistem em submetas. Portanto, o suposto “enxugamento” não é totalmente verdadeiro.

No que se refere à ausência de diagnóstico, Saviani (2019) ensina:

Com efeito, é o diagnóstico que, ao caracterizar a situação educacional com seus problemas, limites, carências e perspectivas, põe em evidência os elementos que justificam o enunciado das metas e a necessidade de que sejam alcançadas. Não havendo diagnóstico, as metas resultam arbitrárias. (SAVIANI, 2019, p. 513).

Por se tratar de um Plano Nacional, o disposto no PNE 2014-2024 deverá ser observado e cumprido por todos os entes da Federação, bem como por todas as escolas e demais instituições educacionais. Nesse contexto, Saviani (2019) destaca os principais desdobramentos do Plano, entre os quais: a) o monitoramento contínuo e as avaliações periódicas do cumprimento das metas a ser realizado pelo MEC, pelas Comissões de Educação da Câmara e do Senado, pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Fórum Nacional de Educação (art. 5º, incisos I a IV); b) a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação durante a vigência do plano, precedidas de conferências estaduais e municipais, a fim de avaliar a execução do PNE e subsidiar a elaboração do próximo plano (art. 6º); c) a publicação de estudos pelo Inep para aferir o alcance das metas, consolidando nacionalmente as informações (art. 5º, § 2º); d) as fontes de recursos para o cumprimento da meta 20 de PNE e a possibilidade de destinação de recursos públicos a instituições privadas, incluídos no cômputo dos 10% do PIB, o que enfraquece a educação pública (art. 5º, § 4º); e) o disposto no art. 8º, que prevê a aprovação dos planos estaduais e municipais, após um ano da aprovação do PNE 2014-2024; f) a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional.

Muitas das metas trazidas pelo PNE 2014-2024 são de difícil alcance e exigirão um esforço de todas as unidades da Federação. Dourado (2016, p. 35) enfatiza, ainda, que “os

desafios à materialização do PNE são complexos, especialmente se a luta política for pela materialização do PNE como plano de Estado”.

Assim, a efetivação do PNE na qualidade de plano estratégico para a educação está circunscrita ao modelo de pacto federativo estabelecido pela CF/1988, no art. 18, segundo a qual há um poder central (União) e os entes federados (estados e municípios), todos dotados de autonomia. À União cabe a organização do sistema federal de ensino e o dos Territórios; o financiamento das instituições de ensino públicas federais e o exercício, em matéria educacional, da função redistributiva e supletiva, por meio de assistência técnica e financeira aos demais entes federados (art. 211, § 1º). Já os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º), enquanto os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º).

Ao descrever sobre o federalismo brasileiro, Cara (2012) afirma que:

Em outras palavras, a qualidade de uma Federação depende de sua capacidade de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados. (CARA, 2012, p. 258).

Nesse contexto, para que as metas estabelecidas no Plano saiam do plano das intenções e possam ser concretizadas em políticas públicas, é necessário a cooperação entre os entes federados e a colaboração entre os sistemas de ensino.

Em relação à educação infantil, há de se observar que os municípios, apesar de serem entes mais frágeis que a União em suas capacidades fiscal, tributária e institucional de implementação de política pública, são os responsáveis por uma das etapas mais caras de educação (CARA, 2012).

Dourado (2016) enfatiza, ainda, que a Meta 1 do atual PNE é ousada e sua efetivação depende da definição da concepção de infância e que algumas estratégias sejam compreendidas e problematizadas. Machado (2020), salienta, ainda, que:

Enquanto meta estruturante, todavia, está atrelada às metas 2, 4, 8, 16, 17, 18, 19, e 20 para sua implementação (BRASIL, 2014). A meta 20 refere-se ao financiamento e estabelece a viabilização das outras 19 metas, caracterizando-

se por ampliação progressiva do investimento público em educação com o objetivo de atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB, no 5º ano e, no mínimo, alcançar 10% do PIB até 2024. (MACHADO, 2020, p. 105).

Como já afirmado, a discussão sobre educação infantil é um campo relativamente novo no debate educacional, ganhando maior destaque a partir da promulgação da CF/1988. O fato de o atual PNE trazer a educação infantil como sua primeira meta é bastante significativo e demonstra a importância que essa etapa de ensino, principalmente a creche, cuja história se originou na assistência social, tem recebido dos estudiosos da educação nos últimos tempos.

3.2 EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

A trajetória da educação infantil na qualidade de política pública é formada por intensa luta e mobilização por seu reconhecimento como campo da educação. A promulgação da CF/1988 constitui, portanto, um marco para a educação infantil reconhecer as crianças como cidadãs de direito e defini-la como responsabilidade do Estado, incluindo creche e pré-escola no sistema educacional (BRUNO, 2022).

A aprovação do atual PNE representa uma conquista da sociedade brasileira e, no caso específico da educação infantil, destaca-se como agenda de responsabilização do Estado pela educação pública (CÔCO *et al.*, 2015).

É importante reforçar que o debate sobre educação infantil é relativamente recente em nosso país, só assumindo maior visibilidade após o processo de redemocratização, a partir da década de 1980, apesar das discussões anteriores sobre o tema “em momentos em que o debate educacional ocorreu de modo mais acirrado” (CLÍMACO, 2017, p. 26).

No que diz respeito à primeira etapa da educação básica, objeto da meta 1 do PNE aprovado, esse processo de construção de consensos e de convergência de mobilizações na sociedade é bem mais recente. Sendo um campo relativamente novo enquanto objeto do debate educacional, especialmente no caso da creche, cuja história se originou em outras áreas sociais, diversos aspectos das políticas públicas e dos programas em desenvolvimento voltados para as crianças de até cinco anos ainda são objeto de apaixonadas polêmicas nos meios especializados. Mesmo assim, desde 1988 e mais intensamente após 1996, a área foi capaz de consolidar diversas posições, registradas em

importantes documentos oficiais, conferindo à educação infantil as feições que essa etapa educacional apresenta hoje. Nesse sentido, o próprio fato de ser objeto da primeira meta do PNE e de suas 17 estratégias é bastante significativo e aponta para uma fase que poderia ser considerada como de “maioridade” da educação da criança pequena no Brasil. (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2014, p.329).

O atual PNE estabelece como sua primeira meta, dentre as 20 metas do Plano, a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação do acesso à creche para 50% até 2024. É importante notar que o PNE segue a lógica presente na CF/1988, a qual estabelece a obrigatoriedade de matrícula apenas para a pré-escola. Ou seja, não há que se falar em universalização de toda a educação infantil, uma vez que a matrícula de crianças de 0 a 3 anos é uma faculdade dos pais e responsáveis.

Entretanto, há autores como Machado (2020) e Côco *et al.* (2015) que defendem que tal divisão entre creche e pré-escola ratifica o isolamento entre esses dois atendimentos. Enquanto a pré-escola é entendida como educação, às crianças de 0 a 3 anos bastariam ser cuidadas, reforçando o caráter assistencial da creche. Além disso, ressaltam que, pelo fato de a pré-escola ser obrigatória, o Estado tende a priorizar este atendimento, pressionado pela garantia da universalização desta etapa de ensino, enquanto as crianças da creche ficam em segundo plano.

[...] persistem lógicas de atendimento prioritário das crianças maiores em relação às menores, fundamentado na percepção de que as crianças da pré-escola devem ser preparadas para a escola, enquanto às das creches, suficiente seria a função de cuidar (MACHADO, 2020, p. 104).

Lemos (2020) afirma, ainda, que tal distinção entre crianças de 0 a 3 anos e crianças de 4 e 5 anos reforça a expansão da oferta pela via da exclusão, favorecendo a fragmentação da educação infantil e o distanciamento da percepção da oferta dessa etapa de ensino como um direito. Por isso, Côco *et al.* (2015) afirma que:

[...] destaca-se a importância da meta do PNE em buscar avanços no atendimento das duas faixas da EI, ainda que, ao marcar metas próprias a cada faixa, indique que as crianças menores não gozam dos mesmos indicadores objetivados para o avanço das metas educacionais. De todo modo, com as metas próprias à creche e à pré-escola, espera-se que, na elaboração dos planos

municipais e estaduais de educação, seja favorecido o avanço de acesso, considerando o direito à educação de todas as crianças (CÔCO *et al.*, 2015, p. 80).

Lemos (2020, p. 154) lembra que a “qualidade do atendimento está diretamente relacionada aos tensionamentos do campo: educação versus assistência, público versus privado, focalização versus direito, inclusão versus exclusão”. A autora reforça:

De forma subjacente, esse embate pode ser percebido nas estratégias: 1.7, que dispõem sobre a oferta em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação; 1.12, que focaliza o desenvolvimento das crianças de até 3 anos por meio de programa intersetorial entre educação, saúde e assistência social; 1.14, que incentiva o acompanhamento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda. (LEMOS, 2020, p. 152).

Clímaco (2017) afirma que:

[...] a regulamentação, em 2009, de convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, para a oferta de educação infantil – e que não foi vetado no novo PNE –, veio na contramão daquilo que diversos fóruns educacionais têm discutido no país ao longo dos últimos anos, cuja posição pode ser condensada no Documento-Referência da Conae – 2014. Ali, podemos ler a recomendação de que: “o número de matrículas em creches conveniadas seja congelado e esta modalidade de parceria seja extinta, sendo obrigatoriamente assegurado o atendimento da demanda diretamente na rede pública”. (CLÍMACO, 2017, p. 31).

Ressalta-se, ainda, a dificuldade enfrentada para o alcance da Meta 1 do PNE com relação à LRF, que ao limitar o gasto com a folha de pagamento, induz repasses a organizações não governamentais/organizações sociais que, segundo Clímaco (2017, p. 32) “vão assumindo obrigações do poder público em um processo de terceirização cujas decorrências se opõem à concepção de escola pública”.

Em relação ao acesso à educação, Cury (2002) nos lembra que:

Mesmo com declarações e inscrição em lei, o direito à educação ainda não se efetivou na maior parte dos países que sofreram a colonização. As consequências da colonização e escravatura, associadas às múltiplas formas de não-acesso à propriedade da terra, a ausência de um sistema contratual de mercado e uma fraca intervenção do Estado no sistema de estratificação social produzem sociedades cheias de contrastes, gritantes diferenças, próprias da desigualdade social. A persistência desta situação de base continua a produzir pessoas ou que estão “fora do contrato” ou que não estão tendo oportunidade de ter acesso a postos de trabalho e bens sociais mínimos (CURY, 2002, p. 258).

O tensionamento existente entre reconhecer a educação infantil como etapa de educação *versus* compreendê-la como cuidado e, portanto, objeto da assistência social reflete diretamente o embate entre a oferta de vagas por estabelecimentos públicos e privados. Além disso, a consequência da cisão na educação infantil entre os dois públicos-alvo repercute na forma de organização da oferta. Para a faixa etária de 0 a 3 anos, o movimento é secundarizado, uma vez que a oferta não é obrigatória, favorecendo a privatização por meio de convênios e outras parcerias público-privado, o que leva a compreensão da educação como um serviço e não como direito social básico.

Lemos (2020) ressalta, ainda:

A expansão da oferta da educação infantil não pode vir na contramão da qualidade socialmente referenciada. O PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), na primeira estratégia, apresenta para a forma de expansão o “padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais”, em regime de colaboração entre Municípios, Estados, Distrito Federal e União. As demais estratégias pormenorizam questões ligadas à oferta com qualidade tratando da melhoria da rede física, da avaliação do atendimento, da formação dos profissionais, do currículo, da diversidade e da inclusão, das ações intersetoriais, entre outras questões. (LEMOS, 2020, p. 156).

Para que a Meta 1 seja de fato cumprida e o direito à educação seja garantido às crianças de 0 a 5 anos de idade, o Estado deverá investir em políticas públicas que, para além do acesso, assegurem a qualidade da infraestrutura física, a valorização dos profissionais e a adequada razão adulto-criança para possibilitar uma mediação que favoreça o desenvolvimento das crianças. Coutinho e Alves (2019) frisam ainda sobre a necessidade de estudos que colaborem para a análise dos processos de expansão do acesso à educação infantil,

[...] uma vez que a expansão em condições de qualidade exige um grande esforço por parte do poder público tanto para garantir recursos financeiros indispensáveis quanto no desenvolvimento e uso da capacidade administrativa e pedagógica das secretarias de educação. Além disso, demandam mobilização dos movimentos sociais e da sociedade na reivindicação dos direitos e controle social das ações do Estado (COUTINHO; ALVES, 2019, p. 9).

Já Siqueira (2020) avalia que:

No campo da Educação Infantil, algumas tarefas políticas nos parecem urgentes, do ponto de vista de um planejamento estratégico de recondução dos princípios que devem orientar essa etapa da Educação Básica. São agendas políticas, pedagógicas, mas, acima de tudo, fundadas no campo do direito público subjetivo. (SIQUEIRA, 2020, p. 64).

Em relação à democratização do acesso, Siqueira (2020) afirma que um planejamento estratégico entre municípios se faz necessário a fim de viabilizar, em regime de colaboração, o mapeamento da demanda efetiva e a redefinição das estratégias adotadas para o cumprimento do direito do acesso. Outro ponto levantado pelo autor refere-se ao combate à exclusão social. Nesse contexto, “há a necessidade de construção de políticas públicas voltadas para o direito à Educação Infantil em todas as etapas, particularmente daquelas crianças em situação de vulnerabilidade social” (SIQUEIRA, 2020, p. 65).

O alcance da Meta 1 do PNE deve compreender, portanto, as intencionalidades do discurso da educação infantil no campo da assistência e da rede privada (LEMOS, 2020), a forma como as políticas públicas têm contribuído para essa expansão da rede e quais as concepções de infância norteiam esse atendimento, a compreensão do direito à educação e o significado de qualidade nessa etapa da educação básica.

3.3 INDICADORES E MONITORAMENTO DA META 1 PNE 2014-2024

O PNE 2014-2024 prevê uma meta específica para a educação infantil, cujo objetivo é universalizar, até 2016, o atendimento da população de 4 e 5 anos de idade e a ampliação para

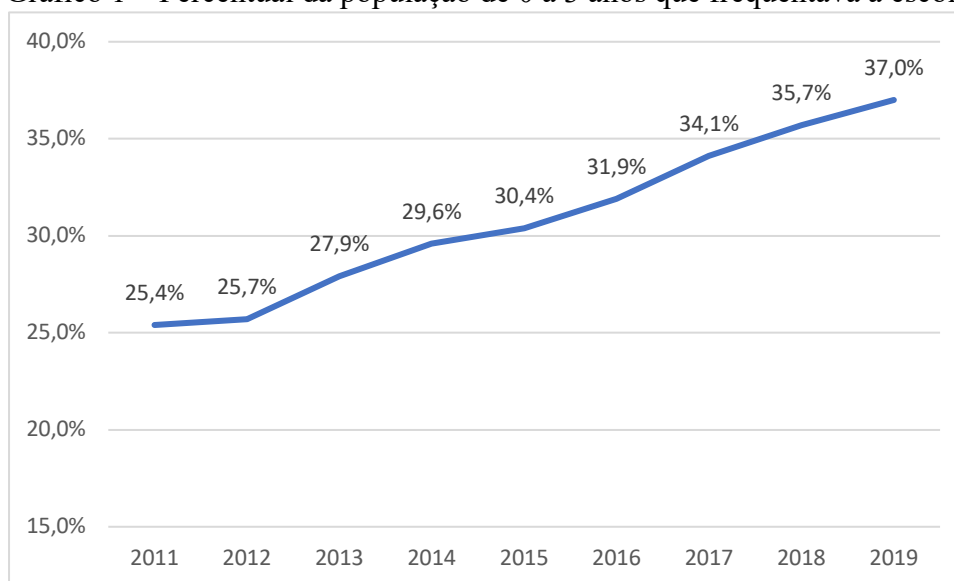
50%, até 2024, da oferta de educação infantil para a população de 0 a 3 anos. Para monitorar seu alcance, foram estabelecidos pelo INEP dois indicadores: (1) Indicador 1B – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche e (2) Indicador 1A – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche.

Em relação a população de 0 a 3 anos, o **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022** afirma:

Em 2019, o Brasil alcançou a cobertura de 37,0% das crianças, o que representa cerca de 3,9 milhões de crianças atendidas. A Meta 1 do PNE, para ser alcançada, implica que cerca de 1,4 milhões de crianças de 0 a 3 precisam ser incluídas em creche no Brasil até 2024 (considerando a população existente na coorte de 2019), quando então o País teria metade de suas crianças de 0 a 3 atendidas por creches. (BRASIL, BRASIL, 2022, p. 34).

O Gráfico 1 mostra a evolução do Indicador “Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche” no período de 2011 a 2019. É possível observar que há um crescimento constante de matrículas nessa etapa de ensino, mas ainda não é o suficiente para garantir 50% de crianças em creches e pré-escolas.

Gráfico 1 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola



Fonte: InepData – elaborado pela autora.

Os dados da PNAD Contínua de 2019 revelaram que um dos problemas encontrados pelos pais ou responsáveis é a ausência de vagas ou falta de escolas e creches em regiões próximas a sua residência. Tal fato indica que, apesar dos esforços do poder público para ampliar o acesso à educação infantil ainda há mais famílias desejando matricular seus filhos do que vagas disponíveis no sistema educacional público, como pode ser observado na Tabela 1, o que leva a busca pelo conveniamento do Estado com instituições privadas. Essa realidade é corroborada pelo Censo da Educação Básica de 2021, cujos dados demonstram que, apesar de a rede pública ainda concentrar o maior número de matrículas em educação infantil (86% das vagas em 2021), quando se trata de creche, as instituições privadas detêm 30% das matrículas.

Tabela 1 – Número de matrículas na Educação Infantil, por rede de ensino

	Público			Privado		
	Total EI	Creche	Pré-escola	Total EI	Creche	Pré-escola
2017	6.145.863	2.226.173	3.919.690	2.362.868	1.180.623	1.182.245
2018	6.321.951	2.352.032	3.969.919	2.423.233	1.235.260	1.187.973
2019	6.466.941	2.456.583	4.010.358	2.505.837	1.298.509	1.207.328
2020	6.500.878	2.443.303	4.057.575	2.328.917	1.208.686	1.120.231
2021	6.403.866	2.399.766	4.004.100	1.915.533	1.017.444	898.0

Fonte: BRASIL, INEP, Censo da Educação Básica, 2021. Elaborado pela autora.

Em 2017, a rede privada concentrava 27,8% das matrículas de educação infantil. Já em 2021, esse número caiu para 27,9% (BRASIL, 2022b). Em relação às escolas de educação infantil:

Em 2021, 112.927 escolas ofertavam educação infantil no Brasil, sendo que 99.895 (88,5%) atendiam pré-escola e 69.865 (61,9%), creche. Ao longo dos últimos cinco anos, o número de escolas que oferecem pré-escola sofreu uma queda de 5,0%. Já para aquelas com oferta de creche, apesar de ser possível observar um crescimento entre 2017 e 2019, verifica-se uma mudança nessa tendência para os dois últimos anos, com queda de 2,2% em relação a 2019. (BRASIL, 2022a).

Barradas (2019) afirma que:

[...] atingir a meta de 50% das crianças nas escolas até 2024 parece estar cada vez mais distante, especialmente ante a crise econômica e institucional que o País tem passado e a falta de investimentos por parte do Governo Federal. (BARRADAS, 2019, p. 58).

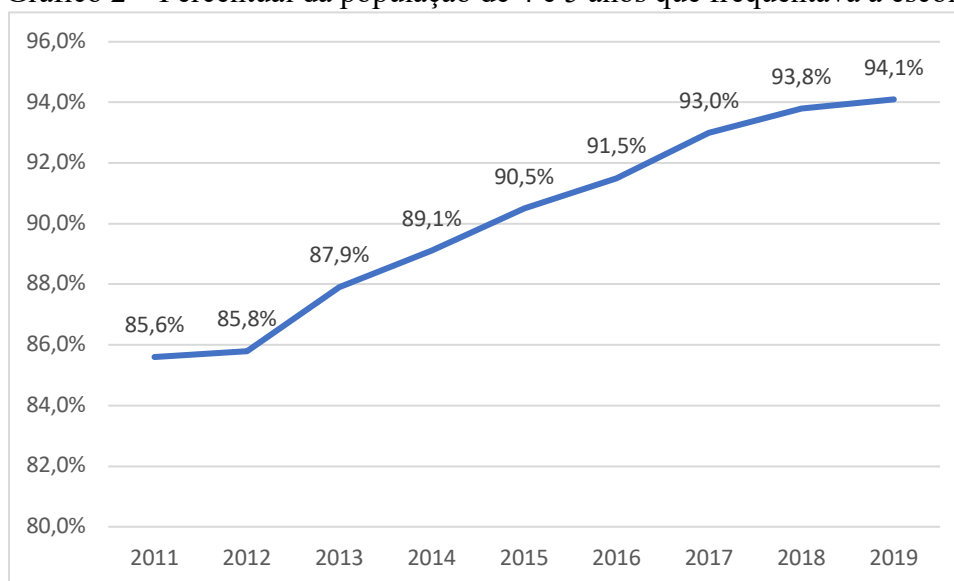
Já para a população de 4 e 5 anos de idade, cuja matrícula é obrigatória, os resultados mostram que o Brasil ainda não alcançou a universalização, que era para ter sido atingida em 2016, mas está próximo de atingir a meta de 100%.

[...] a matrícula de crianças de 4 a 5 anos no Brasil precisa incluir ainda 316 mil crianças para que a Meta 1 do PNE seja alcançada para esse grupo etário (considerando a coorte de 2019). Em 2019, a taxa de cobertura medida pelo Indicador 1A alcançou 94,1%, mostrando que ainda não se atingiu a universalização do atendimento para a população de 4 a 5 anos, meta estabelecida para o ano de 2016 no PNE. (BRASIL, 2022, p. 44).

O

Gráfico 2 apresenta a cobertura da faixa etária de 4 e 5 anos pelo indicador Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche.

Gráfico 2 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequentava a escola



Fonte: InepData. Elaborado pela autora.

Em relação à taxa de escolarização¹⁷ da população de 0 a 5 anos, os dados da PNAD Contínua indicam que:

No Brasil, em 2019, 56,4 milhões de pessoas frequentavam escola ou creche. Entre as crianças de 0 a 3 anos, a taxa de escolarização foi de 35,6%, o equivalente a 3,6 milhões de estudantes. [...]

Entre as crianças de 4 a 5 anos, a taxa foi de 92,9% em 2019, frente aos 92,4% em 2018, totalizando pouco mais de 5 milhões de crianças. (BRASIL, 2020).

Sobre a diferença entre os dados informados pelo INEP e pelo IBGE, a publicação do INEP esclarece que, apesar de se tratar da mesma população, são duas pesquisas distintas, com desenhos amostrais específicos.

Tanto os dados do Censo da Educação Básica quanto os da PNAD Contínua demonstram o grande desafio que a educação infantil constitui para a sociedade brasileira. Não apenas a questão das vagas se caracteriza como uma demanda urgente, quanto seu reconhecimento como direito educacional e social. Portanto, garantir financiamento adequado a esta etapa de ensino permite que mais crianças acessem o sistema educacional, além de contribuir para a qualidade da educação brasileira. Nos próximos capítulos será analisada a

¹⁷ Percentual de pessoas de um determinado grupo etário que frequenta escola em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário (IBGE).

evolução dos investimentos do governo federal na educação infantil, em especial, a partir da análise dos investimentos no Proinfância.

CAPÍTULO 4 – SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO: DEFINIÇÕES BÁSICAS, INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ORÇAMENTO DO MEC

Este capítulo objetiva explicar como está organizado o Sistema Federal de Planejamento e Orçamento, quais seus objetivos e sua composição. Apresenta, portanto, os principais conceitos orçamentários que permitirão compreender o financiamento do Proinfância.

4.1 O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A implementação de políticas públicas necessita da garantia de uma fonte de financiamento que viabilizará que as iniciativas planejadas sejam entregues à sociedade em forma de bens e serviços. Em regra, o valor destinado a cada programa de governo deve estar expresso no orçamento, que é elaborado anualmente para demonstrar de que forma os recursos arrecados pelo estado serão investidos. Portanto, a compreensão do financiamento de políticas públicas perpassa, necessariamente, pelo conhecimento da estrutura orçamentária. Albuquerque; Medeiros; Feijó (2008) assim definem o Sistema:

[...] compreende um conjunto de estruturas com funções próprias que atuam, de forma integrada, na Administração Pública Federal no sentido de viabilizar o desenvolvimento de ações e a tomada de decisões relativas às atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008, p. 409).

Ao estudar orçamento, a compreensão do processo e de sua dinâmica é tão importante quanto as questões conceituais e de estrutura. Assim, a função orçamentária compreende um sistema orçamentário e um processo orçamentário que se completam.

É a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 que organiza e disciplina o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Art. 1º Serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal.

Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

- I – formular o planejamento estratégico nacional;
- II – formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III – formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV – gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V – promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Art. 3º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas. (BRASIL, 2001).

Para realizar suas atividades, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal possui uma estrutura formal, constituída por um órgão central, de onde emanam as diretrizes normativas, e órgãos setoriais que, na estrutura, aparecem logo abaixo do órgão central, sendo representados pelas diversas pastas que compõem a Administração Pública Federal. O Sistema de Planejamento e Orçamento conta, ainda, com os chamados órgãos específicos. De acordo com o art. 4º da Lei nº 10.180/2001:

Art. 4º Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

- I – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁸, como órgão central;
- II – órgãos setoriais;
- III – órgãos específicos.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

§ 3º Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 4º As unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação

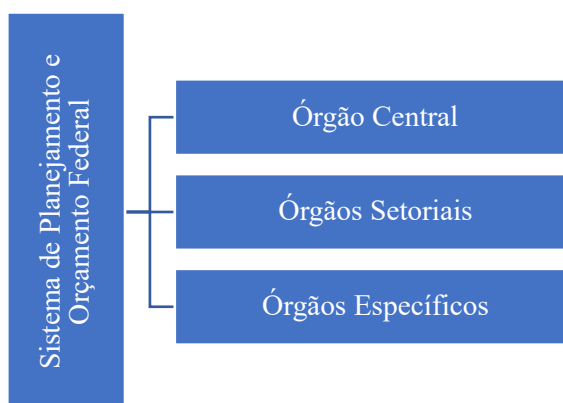
¹⁸ Atualmente, o ministério chama-se Ministério da Economia.

normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial. (BRASIL, 2001).

Logo, as unidades de planejamento e orçamento vinculadas aos órgãos setoriais, apesar de não integrarem o Sistema previsto no caput do art. 4º da Lei nº 10.180/2001, também estão sujeitas às orientações normativas e à supervisão técnica do órgão central, bem como do respectivo órgão setorial. Da mesma forma, as unidades responsáveis pelos orçamentos dos órgãos dos outros Poderes, apesar de possuírem autonomia orçamentária garantida constitucionalmente, também estão sujeitos às orientações normativas do órgão central do Sistema.

A Figura 4 abaixo ilustra a composição do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

Figura 4 – Composição do Sistema de Planejamento e Orçamento *Federal*



Fonte: MTO 2021. Elaboração da autora.

É a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério da Economia que detém a atribuição de coordenar, consolidar e elaborar a proposta orçamentária (MTO, 2021). Portanto, é a SOF quem exerce o papel de órgão central do Sistema e todos os órgãos setoriais devem seguir suas orientações. Além disso, é a SOF quem analisa e valida as propostas dos órgãos setoriais. Já os órgãos setoriais desempenham a função de articuladores, coordenando o processo no nível das unidades orçamentárias (UOs), ou seja, exercem a função intermediária entre a SOF e as unidades orçamentárias. As UOs são quem efetivamente recebem dotação orçamentária diretamente na LOA e, por sua vez, coordenam o processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, apesar de não integrarem o Sistema de

Planejamento e Orçamento Federal. O Manual Técnico do Orçamento (MTO) apresenta as responsabilidades das UOs.

[...] ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial, e desempenham o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade. As UOs são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por **programa, ação e subtítulo**. (BRASIL, 2021, p. 15, grifo do autor).

Com o objetivo de facilitar a operacionalização das atividades do Sistema, foi criado o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), um sistema informatizado que suporta os processos orçamentários do governo federal em tempo real. Por meio do acesso à internet, os usuários dos diversos órgãos setoriais e unidades orçamentárias integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, bem como de outros sistemas automatizados, registram suas operações e efetuam suas consultas online, que também podem ser realizadas pelos cidadãos, por meio do Painel do Orçamento Federal.

Os autores Albuquerque; Medeiros; Feijó (2008) dividem o processo federal em duas atividades distintas: planejamento e orçamento. O primeiro compõe-se de ações e decisões no âmbito do Sistema com o objetivo de elaborar, aprovar, gerenciar e avaliar o Plano Plurianual (PPA). Já o processo de orçamento envolve um conjunto de ações e decisões para elaboração, aprovação, gerenciamento e avaliação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

4.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O orçamento público deve ser entendido com um instrumento de viabilização do planejamento do governo, ou como entendem Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), o orçamento é um instrumento fundamental para nortear a atuação do Estado, permitindo o alcance de resultados que promovam a estabilidade e a sustentabilidade econômica e uma maior qualidade de vida à população. Baleeiro (1998) define orçamento público como o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, a execução das

despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Como será esmiuçado posteriormente, o governo explicita seu planejamento de médio prazo no PPA e, posteriormente, os recursos alocados na LOA viabilizam a implantação das políticas públicas.

O orçamento público possui três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa direciona os recursos da economia em setores prioritários, tendo em vista oferecer bens e serviços que o mercado não seja capaz de ofertar à sociedade. Para Giacomoni (2018, p. 23) “A atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado)”. Assim, essa função visa corrigir falhas de mercado, fornecendo bens e serviços públicos que o mercado não consegue fornecer, garantindo, assim, que o estado possa intervir para que haja uma alocação mais eficiente de recursos. São exemplos da função alocativa políticas de financiamento (disponibilização de recursos financeiros ao setor privado, por meio de subsídios, por exemplo), produção (entrega de bens e serviços por empresas exploradoras de atividade econômica) e regulação (atividade das agências reguladoras).

Já a função distributiva visa combater os desequilíbrios e as desigualdades sociais e busca o desenvolvimento de regiões e classes menos favorecidas, sendo de fundamental importância para o crescimento equilibrado do país. Programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família, são exemplos da função distributiva do Estado (Giacomoni, 2018).

A função estabilizadora pode ser assim definida:

Além dos ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição de renda, a política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. Esses quatro objetivos, especialmente os dois primeiros, configuram o campo de ação da função estabilizadora. (GIACOMONI, 2018, p. 26).

Um exemplo da função estabilizadora, para este autor, é a “implantação de programas de obras públicas que visam absorver parcelas desempregadas de mão de obra” (Giacomoni, 2018, p. 27). Ao combinar essas três funções, o orçamento garante uma maior eficiência ao planejamento fiscal.

Como explicado anteriormente, a atuação da União em políticas educacionais para a primeira infância está relacionada à sua função supletiva e redistributiva, que, por sua vez, se alinha a essas três funções orçamentárias. Considerando, por exemplo, as diferenças regionais do país, o governo federal pode estabelecer como critério para o repasse de recursos a priorização de entes federados que tenham menos condições fiscais de implementar políticas alinhadas às suas necessidades.

A Constituição Federal, em seu art. 165 estabelece que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Essas três leis relacionam-se entre si, de forma compatível e harmônica, formando um sistema integrado de planejamento e orçamento, buscando a concretização de políticas públicas e programas de governo.

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei de iniciativa do Presidente da República cujo objetivo é estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, art. 165, § 1º). Portanto, o PPA representa o planejamento governamental de médio prazo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também é de iniciativa do Presidente da República e deve ser aprovada pelo Congresso Nacional. Compreende a fixação das metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente (BRASIL, 1988, art. 165, § 2º). Além disso, é a LDO que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que, por sua vez, é a lei que estima as receitas e fixa as despesas para um determinado exercício financeiro. Assim, é a LDO que estabelece a relação entre PPA e LOA.

Na visão de Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) o complexo processo de sistematização do processo orçamentário pode ser assim resumido: (1) o PPA estabelece os programas que constarão no Orçamento para o período de 4 anos; (2) o instrumento norteador

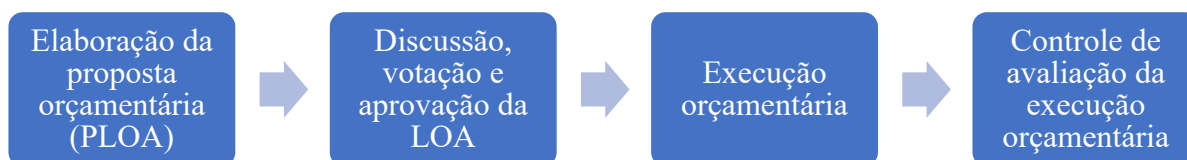
da elaboração da LOA é a LDO; (3) o orçamento viabiliza a realização anual dos objetivos e metas expressos nos programas do PPA, mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias.

Do ponto de vista jurídico, não há uma relação de hierarquia entre os três normativos, mas sob o ponto de vista orçamentário, há uma hierarquização no que diz respeito a necessidade de vinculação entre planejamento e orçamento. Assim, as três leis devem ser compreendidas de maneira integrada.

Giacomoni (2018) divide o processo orçamentário em dois: (1) processo orçamentário simplificado, restrito à elaboração e execução do orçamento e (2) processo orçamentário integrado ao orçamento, que é a visão ampliada de orçamento.

No processo simplificado, o documento orçamento, materializado na forma da LOA, é resultado de um processo complexo, marcado por diversas etapas. “É o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções” (Giacomoni, 2018, p. 221). A Figura 5 detalha as fases do processo orçamentário simplificado:

Figura 5 – Fases do Processo Orçamentário



Fonte: Giacomoni, 2018. Elaborado pela autora.

De acordo com esse modelo, a primeira etapa é elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). É no PLOA que o Poder Executivo estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro seguinte, de acordo com as regras definidas na LDO do exercício. O PLOA é encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto, onde passa pelo processo de discussão e votação. Uma vez aprovado no Legislativo, o PLOA deve ser devolvido para sanção presidencial até o 22 de dezembro, sendo publicada, então, a LOA. Após a aprovação, o orçamento inicia a fase de execução orçamentária, ou seja, as unidades orçamentárias (UOs) passam a executar os créditos a ela consignados no orçamento, visando à realização das suas ações. Já as atividades de controle compreendem as atividades que visam garantir

- a) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; b)

a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e c) o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e de realização de obras e prestação de serviços. (BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, 2022).

Entretanto, Giacomoni (2018) lembra que o processo orçamentário não pode ser entendido como autossuficiente, uma vez que a elaboração da proposta orçamentária se renova anualmente e, em grande parte, é reflexo das definições constantes do plano de médio prazo (PPA), que, por sua vez, reflete as estratégias do plano de longo prazo. “Por isso, como acontece com o **sistema**, o **processo orçamentário** tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento” (GIACOMONI, 2018, p. 227, grifos do autor).

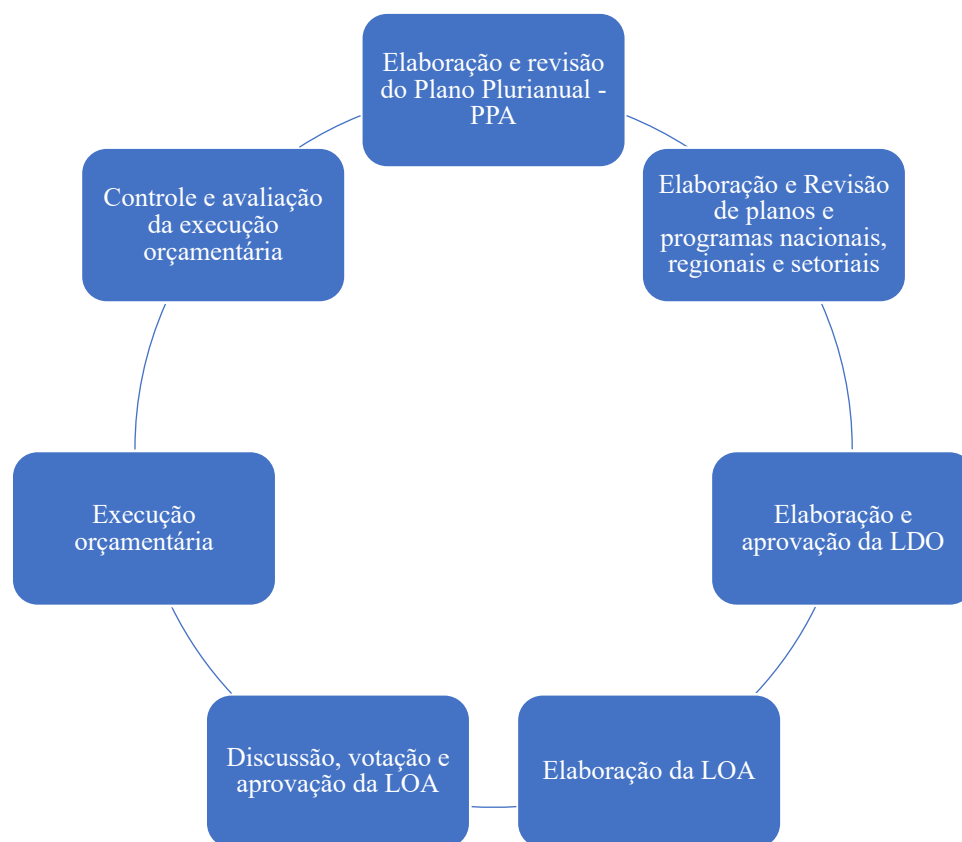
O PPA constitui uma inovação trazida pela CF/1988 e significa a recuperação do planejamento na administração pública (GIACOMONI, 2018). Juntamente com a LDO, o Plano representa o elo entre planejamento e orçamento e orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo, como o PNE. De acordo com o Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023:

O processo de planejamento compreende a escolha de políticas públicas com seus instrumentos de planejamento e de modelos que sejam capazes de combater os problemas a serem enfrentados pela sociedade em um ambiente escasso de recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos). (BRASIL, 2021, p. 11).

A partir da concepção de que o processo orçamentário compreende a integração entre o PPA e o orçamento, Giacomoni (2018) entende as etapas como um “processo integrado de planejamento e orçamento”, ilustrado na

Figura 6.

Figura 6 – Processo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: Giacomini (2018, p. 229). Elaborado pela autora.

No processo integrado, o planejamento constitui a primeira etapa do processo orçamentário. O PPA é denominado de planejamento estratégico de médio prazo da administração pública brasileira, com vigência quatro anos. No primeiro ano de mandato do chefe do Executivo, ele executará o PPA elaborado pela gestão anterior e elaborará o PPA que vigorará pelos próximos 4 anos. O objetivo é garantir que as políticas públicas tenham continuidade. É um plano que determina todas as diretrizes para que a administração pública cumpra as metas e objetivos planejados para todo o mandato do governante. É conhecido também como “programa de governo”, sendo o principal instrumento de planejamento das ações do gestor público. Do ponto de vista orçamentário, o PPA é o instrumento legal de maior alcance temporal no estabelecimento de prioridades e no direcionamento das ações do governo. Mas é importante ressaltar que, no caso da educação, o PNE constitui um plano decenal o qual deverá nortear a implementação de políticas públicas e que, portanto, o PPA deve ser elaborado levando-se em conta o estabelecido no PNE. O PPA explicita o modo como o governo enxerga e procura construir o desenvolvimento do Estado, traduzindo, portanto, o compromisso com as estratégias e a visão de futuro, além de direcionar a previsão de alocação

dos recursos orçamentários nas funções de Estado, nos programas de governo e junto aos órgãos públicos.

Um grande desafio enfrentado pelos governos após a promulgação da CF/1988 é a regionalização proposta pelo PPA. Em um país tão diverso e desigual como o Brasil, o planejamento tem a difícil missão de promover, de forma integrada, oportunidades de desenvolvimento que sejam definidas a partir das realidades regionais e locais. O PPA exerce a integração do planejamento de longo prazo com os orçamentos anuais, ou seja, o planejamento de longo de prazo encontra nos sucessivos planos plurianuais as condições de sua materialização. Espera-se, assim, que, ao propor estratégias regionalizadas, o PPA contribua para o processo de convergência das políticas públicas em nível dos territórios e realidades nacionais. De acordo o art. 2º da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, a qual instituiu o PPA para o período de 2020 a 2023, considera-se regionalização como:

Art. 2º [...]

[...]

IV – [...] conjunto de informações, no âmbito das metas do PPA 2020-2023, com vistas a compatibilizar os recursos públicos disponíveis com o atendimento de necessidades da sociedade no território nacional e a possibilitar a avaliação regional da execução do gasto público; (BRASIL, 2019).

A CF/1988 em seu art. 165, § 1º traz conceitos importantes como diretrizes, objetivos e metas. Diretrizes referem-se a normas gerais que indicam o caminho a ser seguido pelos próximos quatro anos. Os objetivos retratam o que será buscado pelo Governo com maior ênfase no período do Plano, expressando, assim, o que deve ser feito a partir da implementação de um conjunto de iniciativas em determinado território. Já as metas são as medidas de alcance e podem ser de natureza quantitativa ou qualitativa.

Além desses, o § 1º do art. 165 refere-se às despesas de capital, as quais contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Para Lima (2019), as despesas de capital representam os investimentos do governo nos diversos setores da economia, implicando a ampliação da atuação do Estado e acréscimos ao patrimônio público, isto é, são despesas que contribuem diretamente para aquisição de um bem de capital. A construção de uma escola, por exemplo, pode ser classificada como despesa de capital, pois, uma vez construída, seu prédio passa a incorporar o patrimônio público.

Sobre esse ponto, Giacomoni (2018) indaga qual seria a abrangência do PPA, ou seja, quais as ações deveriam integrar o Plano. A questão levantada por Giacomoni é se todas as despesas de capital deveriam estar detalhadas no Plano. De acordo com o autor “[...] pelo menos os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deverão, obrigatoriamente, integrar o plano plurianual” (GIACOMONI, 2018, p. 236).

A expressão trazida pela CF/1988, no art. 165, § 1º, “e outras delas decorrentes” refere-se às despesas correntes, as quais representam despesas que não contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital. Uma vez construída a escola, ela precisará de funcionários e de manutenção, que serão as despesas correntes decorrentes das despesas de capital.

Autêntica novidade é a exigência de que os **encargos decorrentes das Despesas de Capital** integrem o PPA. No Brasil, é conhecida a reverência dedicada aos investimentos, desconhecendo-se, quase sempre, que, a partir da sua conclusão, todo e qualquer investimento demandará, para sempre, recursos de operação e manutenção. Demonstrando sensibilidade para este importante aspecto, o constituinte de 1988 introduziu regra capaz de aperfeiçoar tradicionais padrões e práticas decisórias (GIACOMONI, 2018, p. 237, grifo do autor).

Já os programas de duração continuada são aqueles que extrapolam a vigência de um exercício financeiro. Para Giacomoni (2018) este é o componente do PPA que mais suscita controvérsia.

Na área federal interpreta-se essa categoria de forma mais restritiva, associando-se a programas de duração continuada apenas as ações de natureza finalística, ou seja, a prestação de serviço à comunidade. (GIACOMONI, 2018, p. 237).

Quanto aos investimentos, o § 1º do art. 167 da CF/1988 determina:

Art. 167. [...]
[...]

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (BRASIL, 1988).

O PPA 2020-2023, aprovado pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, trouxe uma diferença importante em relação ao PPA 2016-2019, instituído pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Enquanto o PPA 2016-2019 estabelecia objetivamente, em seu art. 3º, três prioridades para a administração pública para o período de vigência do plano – metas do PNE, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Plano Brasil sem Miséria (PBSM) –, o PPA 2020-2023 previu apenas um rol de investimentos plurianuais prioritários, nos seguintes termos:

Art. 9º Compõem o Anexo III os investimentos plurianuais prioritários, definidos entre as ações do tipo projeto, dos programas finalísticos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, exceto os investimentos relacionados exclusivamente às transferências da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as seguintes diretrizes:

I – execução financeira acumulada superior a vinte por cento de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; ou

II – conclusão até 2023.

§ 1º A Seção II do Anexo III dispõe os investimentos plurianuais prioritários que estão condicionados ao espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência, em atendimento aos ditames da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e à apresentação de emendas impositivas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas aos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal. (BRASIL, 2019, grifo nosso).

O art. 22 da referida Lei determina o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento do órgão, o que no caso do MEC significa ter como referência o PNE.

Art. 22. Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional promoverão o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob sua responsabilidade, com vistas ao fortalecimento da governança pública. (BRASIL, 2019).

Antes de iniciar o processo de elaboração da LOA, o Poder Executivo prepara e encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), que

tem como objetivo estabelecer metas e prioridades para o exercício seguinte, incluindo as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente. Uma vez aprovado e transformado em LDO, esse normativo é que irá orientar a elaboração da LOA, ao determinar uma série de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento, além de definir as prioridades que deverão estar contempladas na LOA.

Segundo Giacomoni (2018), a LDO constitui uma efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, representando uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente contribuindo, especialmente, para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas. Representa o elo entre o PPA e a LOA. Segundo § 2º do art. 165 da Constituição:

Art. 165. [...]

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988, art. 165).

A LDO tem como principal função o estabelecimento de metas e prioridades governamentais para o exercício financeiro subsequente ao de sua elaboração. Assim, ela define tanto as ações que terão precedência ou preferência na alocação de recursos no orçamento anual, em razão de não haver recursos suficientes para fazer frente às demandas, garantindo a realização das diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no PPA, quanto os resultados a serem atingidos no período de sua competência. Nas palavras de Giacomoni (2018),

A integração ente o plano plurianual e o orçamento anual fica ainda mais bem explicitada por meio do papel cumprido por outra novidade da Constituição de 1988 – a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) –, que, além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual. (GIACOMONI, 2018, p. 228).

Giacomoni (2018) ressalta também a função exercida pela LDO de ser veículo de instruções e regras a respeito da execução orçamentária, tendo em vista a incapacidade da LOA, devido ao princípio da exclusividade¹⁹, de disciplinar questões outras que aquelas definidas pela Constituição.

O processo de elaboração da peça orçamentária inicia-se com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e termina com a aprovação da LOA. Envolve um conjunto articulado de tarefas complexas, compreendendo a participação do órgão central, dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias. Como afirmado no item anterior deste Capítulo, os órgãos setoriais desempenham o papel de articulador no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, funcionando, portanto, como unidades de planejamento. Já as UOs, apesar de não integrarem o Sistema, desempenham o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, sendo as entidades da administração direta em cujo nome a lei orçamentária consigna dotações orçamentárias com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho.

É por meio da LOA que o orçamento é materializado, sendo o instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que espera arrecadar ao longo do ano seguinte e fixa as despesas (os gastos) a serem realizados com tais recursos. Tem como objetivo concretizar os objetivos e metas estabelecidos pelo PPA, em consonância com o que foi estabelecido pela LDO. Apesar do orçamento ser único, ele é composto por três peças: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento, em obediência a dois princípios: universalidade e unidade. De acordo com o primeiro, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Já o segundo refere-se ao fato de o orçamento ser uno, isto é, deve existir apenas um orçamento para cada ente da Federação em cada exercício financeiro. Assim determina a CF/1988:

Art, 165 [...]

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

¹⁹ Esse princípio preconiza que o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária, não podendo incluir em seu projeto de lei assuntos estranhos ao orçamento. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2018).

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

O PPA vigente, PPA 2020-2023, estabeleceu que são as ações orçamentárias que estabelecem o elo entre o planejamento e o orçamento. De acordo com o art. 6º desta Lei, integram o PPA 2020-2023: Art. 6º Os programas do PPA 2020-2023 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de créditos adicionais.

§ 1º As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais e nos créditos adicionais.

§ 2º Cada ação orçamentária estará vinculada a apenas um programa, exceto as ações padronizadas.

§ 3º As vinculações entre ações orçamentárias e programas constarão das leis orçamentárias anuais.

§ 4º As ações não orçamentárias serão vinculadas aos programas e serão disponibilizadas na internet, incluídos os respectivos valores, na forma a ser definida pelo Poder Executivo federal. (BRASIL, 2019).

Os programas finalísticos estão associados a um único objetivo, quantificado por uma meta e por um indicador. As ações orçamentárias, por sua vez, vinculam-se aos programas e são detalhadas no orçamento anual. De acordo com o Manual Técnico do Orçamento 2021:

[...] a ótica de organização governamental integrando Planejamento e Orçamento está consubstanciada na ligação das ações orçamentárias e não orçamentárias diretamente aos novos programas.

Portanto, o produto de uma ação, como resultado, deve visar à concretização/realização dos objetivos pretendidos nos programas. O conjunto dos produtos de determinadas ações viabilizará a execução do objetivo e o cumprimento da meta geral estabelecida para um programa finalístico, mensurada por um indicador de resultado. (BRASIL, 2021, p. 41).

Por definição, ações orçamentárias são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. O MTO 2021 descreve que também se incluem no conceito de ação as “transferências obrigatórias e voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos” (MTO, 2021, p. 42). As ações podem ser de três tipos: projeto, atividade, operação especial. O

Quadro 2 apresenta os conceitos essenciais aos tipos de ações orçamentárias:

Quadro 2 – Tipos de ações orçamentárias

Projeto	Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.
Atividade	Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente , das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.
Operação Especial	Ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo , das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços . São despesas passíveis de enquadramento nesta ação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamentos de sentenças judiciais, indenizações, pagamentos de inativos entre outras.

Fonte: Albuquerque; Medeiros; Feijó (2008). Elaboração da autora.

As ações podem ainda ser classificadas como discricionárias ou obrigatórias. As ações discricionárias são as que não possuem predeterminação legal ou institucional e, por isso, são passíveis de avaliação pelo gestor quanto ao mérito, ou seja, a análise da conveniência e da oportunidade de sua implementação. As despesas discricionárias são mais flexíveis, tanto em relação ao montante de orçamento alocado para sua implementação, quanto à decisão pela sua execução ou não (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). Já as ações obrigatórias, seja por ordem legal ou constitucional, não são passíveis de sofrer restrição em seus valores e não estão sujeitas à análise de mérito pelo gestor, sendo de implementação obrigatória (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). A LRF dispõe que algumas despesas não poderão sofrer limitação de empenho, ou seja, por constituir obrigações constitucionais ou legais, os valores de suas dotações não poderão ser reduzidos, ainda que a Administração Pública precise adequar suas receitas ao cumprimento das metas de resultado primário²⁰. Para o ano de 2021, o Anexo III, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, definiu que, em relação à educação, não serão objeto de limitação de empenho as despesas com Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Fundeb, Complementação da União ao Fundeb, Apoio ao Transporte Escolar e Transferência a Estados e Distrito Federal da cota-parte do salário-educação, que são, portanto, consideradas despesas obrigatórias.

²⁰ Diferença entre receitas primárias e despesas primárias. Configura-se déficit primário se o resultado for negativo, ou superávit primário, se positivo.

4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Uma vez publicada a LOA inicia-se a fase de execução orçamentária, em que o governo executará as despesas na realização dos objetivos propostos no PPA, priorizados na LDO e quantificados na LOA. Essa execução do orçamento ocorre pela ação orçamentária que, como explicado anteriormente, deve expressar a produção pública, a geração de bens e serviços públicos à sociedade, ou seja, é o instrumento que contribui para atender ao objetivo de um programa (MTO, 2021).

A LOA é uma lei que tem a vigência de apenas um exercício financeiro, que no Brasil, coincide com o ano civil, conforme disposto no art. 34 da Lei nº 4.320/1964: “Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”. Logo, o orçamento anual será executado no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Giacomoni (2018, p. 321) ensina que a LOA é “organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações”. Para o autor “crédito orçamentário” e “dotação” apesar de comumente serem usados como sinônimos, são conceitos distintos:

[...] **crédito orçamentário** é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentárias. [...] **dotação** é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário. (GIACOMONI, 2018, p. 321, grifos do autor).

Já o Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional entende que são expressões sinônimas e dizem respeito à “autorização de despesa expressa em valores monetários pela LOA para atender a uma determinada programação orçamentária” (CONGRESSO NACIONAL, [2022], online). Para esta dissertação, os termos serão utilizados como sinônimos.

A execução da despesa se dá em três estágios: empenho, liquidação e pagamento, cujas descrições estão detalhadas no

Quadro 3.

Quadro 3 – Etapas da execução da despesa

Empenho	Primeiro estágio da execução da despesa pública que se caracteriza pelo ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível. Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. Está definido no art. 58 da Lei nº 4.320/1964: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.
Liquidação	Segundo estágio de execução da despesa pública, que consiste na verificação objetiva do cumprimento contratual, de onde nasce o direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei nº 4.320/1964). Nesta etapa são realizados os atos de conferência do objeto contratado, que pode ser serviços prestados ou bens fornecidos ou entregues.
Pagamento	Última fase da despesa. É o momento em que a unidade estatal efetiva o pagamento ao ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem, recebendo a devida quitação.

Fonte: Congresso Nacional [2022]. Elaboração da autora.

Para Giacomoni (2018) o empenho vai além da função definida legalmente:

Rigorosamente, o **empenho** cumpre outras finalidades além desta. Ele é o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos. Empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito. Além de possibilitar tal controle, o **empenho** constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário. (GIACOMONI, 2018, p. 328, grifos do autor).

É importante lembrar que o processo de execução de uma despesa, em determinadas situações, pode demorar mais do que o previsto e por isso, no momento do encerramento do exercício, podem não ter concluído todas as três etapas. Como o empenho do ano vigente não pode se misturar com os empenhos do ano anterior, uma vez que o art. 35 da Lei nº 4.320/1964 determina que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, os passivos de exercícios anteriores são inscritos no orçamento como “Restos a Pagar”. Assim, cada exercício financeiro tem suas despesas próprias, as quais não perdem a vinculação com seu orçamento de origem, ou seja, se a despesa “nasceu” a partir de um empenho emitido em 2021, essa despesa sempre será considerada como do exercício de 2021 e a dotação que suportará esse gasto será a do orçamento de 2021. Logo, para uma definição simples, restos a pagar são empenhos que transitaram de exercício, ou seja, constituem despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro (art. 36 da Lei nº 4.320/1964).

A Lei nº 4.320/1964 diferencia os Restos a Pagar entre “Processados” e “Não Processados”. O Restos a Pagar não processados referem-se às despesas que passaram apenas pelo estágio do empenho, portanto, representam uma “intenção de despesa”, pendente de confirmação, ou, como diz a lei, pendente de implemento de condição. Assim, nada impede que ocorra um evento qualquer – uma rescisão contratual sem execução do objeto, por exemplo – e o empenho seja anulado, sem que isso traga efeitos reais sobre o patrimônio público. Já os Restos a Pagar processados são aqueles que passaram pelo estágio do empenho e da liquidação, representando assim, despesas líquidas e certas, uma vez que o credor cumpriu as suas obrigações, isto é, entregou o material, prestou os serviços ou executou a etapa da obra, dentro do exercício.

O conceito de Restos a Pagar é de suma importância para a compreensão da execução do orçamento do Proinfância. Como se trata de obras, dificilmente todas as etapas serão cumpridas dentro do mesmo exercício financeiro, gerando assim, resíduos passivos para outros exercícios. Uma das maiores críticas a essa política, como será demonstrado no Capítulo 5, refere-se à baixa execução do orçamento consignado a ela, mas tal análise deve ser feita considerando que o empenho transitará por diversos exercícios até que a obra seja, de fato, concluída.

Em 2016 foi aprovada uma inovação constitucional relacionada ao tema orçamentário, o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, que incluiu os arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988. Amaral (2017) ensina que:

Este NRF [Novo Regime Fiscal] particiona o orçamento da União em partes independentes, sendo uma delas o Poder Executivo, que inclui o Ministério da Educação (MEC). Nesse regime fiscal, a partir de 2018, até o ano de 2036, o orçamento do Poder Executivo não poderá ser reajustado por percentuais acima da inflação do ano anterior. No contexto do Poder Executivo o orçamento do MEC poderá ser reajustado acima da inflação, desde que os outros organismos desse Poder tenham reajustes abaixo da inflação. (AMARAL, 2017, p. 1).

Gomes *et al* (2020) ao discutir os efeitos fiscais e macroeconômicos da EC nº 95/2016 esclarece que o objetivo da aprovação da emenda foi a contenção do crescimento dos gastos públicos, mas, de acordo com os autores, essa medida é, até certo ponto, ineficaz devido à forma rígida como a CF/1988 tratou o tema dos gastos públicos. Os autores concluem:

Muito embora a reforma fiscal representada pela EC 95/2016 possa ajudar a gestão fiscal via redução da relação dívida/PIB, congelar os gastos do governo de forma arbitrária e sem uma análise acurada das consequências pode gerar resultados distorcidos severos. Tais consequências, observadas tanto pelas famílias que mais dependem da oferta de serviços públicos (famílias pobres) quanto pelos agregados macroeconômicos, podem implicar efeitos deletérios a todos os agentes dessa economia. (GOMES *et al*, 2020, p. 916).

Está em tramitação no Congresso Nacional, desde 2019, a Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo. O objetivo, segundo os senadores Fernando Bezerra Coelho e Eduardo Gomes, autores da proposta, é “assegurar o fortalecimento fiscal da República, considerando a condição atual de fragilidade fiscal em todos os níveis de governo na Federação e visando trazer os incentivos corretos para uma boa gestão pública” (BRASIL, 2019, p. 18). Serão destinados recursos a todos os estados, municípios e distrito federal, cuja fonte será os *royalties* e participação do petróleo, sendo vedada a utilização para pagamento de pessoal. Além disso, propõe-se a transferência integral do salário educação aos entes da Federação, bem como o custeio das respectivas despesas.

A PEC prevê, ainda, a extinção do PPA e que orçamento deixe de ser anual e passe a ser plurianual

Na fase de elaboração do orçamento será indicado o comprometimento de despesa não só do próximo exercício, mas também dos anos seguintes. Com isso, cria-se um ambiente para que o governo possa, efetivamente, definir os projetos prioritários e dar condições via orçamento da sua efetiva execução ao longo do tempo. (PEC 2019, p. 19).

Amaral (2019), ao tratar sobre o tema, agrupa as alterações propostas pela PEC em 11 grupos:

1) Vinculação dos recursos financeiros para a saúde e educação: a proposta é que os valores aplicados em educação e saúde sejam agregados, o que permitirá que, caso um ente da Federação aplique além do mínimo em educação, possa aplicar menos em saúde, por exemplo, gerando, assim, uma disputa entre as duas áreas.

2) Fundeb: a PEC não altera a definição do Fundeb, portanto o Fundo continuaria existindo. A União poderia transferir recursos vinculados à educação para a saúde e os demais

entes deveriam respeitar a vinculação de impostos ao Fundeb e os recursos restantes poderiam ser transferidos à saúde.

3) Recursos Federais para a educação básica: a PEC propõe que o salário-educação seja integralmente transferido aos estados, municípios e Distrito Federal, não restando nenhuma parcela da União.

4) Os entes federados ficariam desobrigados de expandir a rede pública de educação e os recursos públicos poderiam ser aplicados em escolas privadas: de acordo com a proposta, o poder público fica desobrigado de fomentar a expansão da rede pública de educação pelos entes federados, permitindo, conseqüentemente, a oferta de bolsa de estudo em instituições cadastradas, inclusive privadas (AMARAL, 2019).

5) A redução dos salários dos servidores públicos dos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios: veda a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração aos servidores. Além disso, de acordo com a proposta, os salários dos servidores poderão ser reduzidos em até 25%, bem como sua jornada de trabalho, com o objetivo de adequar as despesas sempre que o endividamento público exceder as despesas de capital.

6) Medidas adicionais à EC nº 95/2016: ao estabelecer medidas adicionais à EC nº 95/2016, torna o controle da situação fiscal ainda mais austero. De acordo com Amaral (2019), ficará suspensa inclusive a possibilidade de correção dos valores pela inflação do período.

7) Revogação do Fundo Social e a destinação de recursos para a educação e a saúde: o art. 8º da PEC revoga os arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, os quais tratam da destinação da receita de comercialização de petróleo e gás natural para o Fundo Social (FS), que beneficia, entre outras áreas, educação e saúde. Estabelece, ainda, a revogação da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que dispõe sobre a destinação de 75% para a saúde e 25% para a educação da receita de recursos dos *royalties*.

Ao analisar esse tópico, Amaral (2019) traz uma importante reflexão:

Na mudança proposta do Art. 6º, como já vimos, propõe-se incluir o direito ao “equilíbrio fiscal intergeracional”. Pode-se perguntar, então, se a existência deste Fundo Social e da vinculação de recursos para a saúde e para a educação não fariam parte deste direito? Como explicar a retirada desses importantes recursos para esses setores sociais? (AMARAL, 2019, p. 15).

8) Revogação da vinculação dos recursos financeiros a serem aplicados em saúde à riqueza nacional, expressa na variação do PIB: o art. 7º da PEC nº 188/2019 prevê a revogação do art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que institui I) o valor mínimo e normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços públicos de saúde; II) percentuais mínimos do produto da arrecadação de impostos a serem aplicados anualmente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde; III) critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios, visando à progressiva redução das disparidades regionais; e IV) normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. A proposta prevê, portanto, o fim da vinculação dos recursos a ações e serviços de saúde “quando houver aumento da riqueza brasileira representada pelo Produto Interno Bruto (PIB)”. (AMARAL, 2019, p. 16).

9) Condicionalidade para a promoção de direitos sociais da população: atualmente, o art. 6º da CF possui a seguinte redação:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Em 2021, pela EC nº 114/2021, foi incluído um parágrafo único a esse artigo:

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (BRASIL, 2021).

A PEC, que data de 2019, também prevê a inclusão de um novo parágrafo ao art.6º, que trata do equilíbrio intergeracional. A justificativa dos autores da proposta é que a geração atual não deve onerar as futuras gerações:

Olhando para a sustentabilidade fiscal de longo prazo, projeto busca um compromisso de que o Brasil está firmando para que a geração atual não onere as gerações futuras. Uma das novas medidas propostas, por exemplo, impedirá que leis sejam implementadas sem a devida previsão orçamentária. (BRASIL, 2019, p. 19).

Entretanto, Amaral (2019) lembra que a proposta não define “equilíbrio intergeracional”. Além disso, o autor defende que:

A imposição desta condicionalidade, na prática, impediria o desenvolvimento de programas e ações relacionadas aos direitos sociais, pois sempre se poderá alegar quebra do “equilíbrio fiscal intergeracional”, por exemplo, se o país não mantiver em dia o pagamento das despesas financeiras – juros, encargos e amortização da dívida – ou a “quebra” da chamada Regra de Ouro (esta regra estabelece que o endividamento anual do País não poderá ser superior aos valores aplicados em investimento no ano, sem autorização do Congresso Nacional). (AMARAL, 2019, p. 17).

10) Extinção do Plano Plurianual: pela proposta haverá a revogação do inciso I do art. 165, bem como dos demais dispositivos constitucionais que tratam do Plano Plurianual, que será substituído por orçamentos plurianuais. Além disso, o texto da PEC determina que os efeitos da extinção do PPA e a instituição de um orçamento plurianual apenas produzirão efeitos a partir do terceiro exercício financeiro subsequentes à sua aprovação (art. 9º, § 3º).

Tal alteração no texto constitucional é justificada pelos autores como necessária para criar “um ambiente para que o governo possa, efetivamente, definir os projetos prioritários e dar condições via orçamento de sua efetiva execução ao longo do tempo” (BRASIL, 2019, p. 19).

Entretanto, como já afirmado anteriormente, um aspecto importante do PPA refere-se à previsão de que suas diretrizes, objetivos e metas sejam regionalizados. Amaral (2019) afirma que:

Um país como o Brasil, com tantas desigualdades e assimetrias regionais tão intensas, exige a existência de planos conectados aos orçamentos que considerem metas e ações para a superação desses ingredientes que impedem a formação de uma sociedade mais justa e mais democrática. (AMARAL, 2019, p. 17).

Assim, a aprovação da PEC poderá representar a perpetuação da contínua perda dos direitos sociais (AMARAL, 2019).

Além disso, atualmente, o PPA representa o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal e na proposta apresentada não há uma definição sobre qual instrumento exercerá essa função, nem para quantos exercícios será elaborado o orçamento plurianual. Tal fato pode significar um comprometimento do planejamento governamental. Neto (2020, p. 8) sinaliza, ainda, que a extinção do PPA representa não apenas a supressão da “capacidade estratégica de orientação de escolhas no longo prazo como também se escamoteia e reduz a função distributiva e/ou redistributiva do Estado”.

11) Proposta de intervenção na autonomia dos entes federados: a PEC 188/2019, sob o argumento de assegurar sólidos fundamentais fiscais, propõe adicionar dois novos parágrafos (§§ 3º e 4º) ao art. 20 da CF, que trata dos bens da União. Assim, tal artigo passaria a ter a seguinte redação:

Art. 20. São bens da União:

[...]

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

[...]

§ 3º Para assegurar o fortalecimento da Federação, a União transferirá parte dos recursos de que trata o § 1º que sejam de sua titularidade a todos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, cabendo à lei estabelecer percentuais, base de cálculo e condições, bem como disciplinar critérios de distribuição que contemplem, entre outros, indicadores de resultado.

§ 4º É vedada a utilização dos recursos de que trata o § 3º para pagamento de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista. (BRASIL, 2019).

Para Amaral (2019) tal proposta representa uma interferência na autonomia dos entes federados, o que interfere na função supletiva e redistributiva da União. Especificamente em relação a educação básica, a aprovação da PEC coloca em risco a implementação de importantes políticas públicas, além de desconsiderar a desigualdade existente entre os entes federados.

4.4 O ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

No âmbito da União, o Ministério da Educação (MEC) é o órgão responsável por elaborar e executar políticas públicas de educação. De acordo com o Anexo I do Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, compete ao MEC os seguintes assuntos:

Art. 1º [...]

I – política nacional de educação;

II – educação infantil;

III – educação em geral, compreendidos o ensino fundamental, o ensino médio, o ensino superior, a educação de jovens e adultos, a educação profissional, a educação especial e a educação a distância, exceto o ensino militar;

IV – avaliação, informação e pesquisa educacional;

V – pesquisa e extensão universitária;

VI – magistério; e

VII – assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes. (BRASIL, 2019).

Para exercer suas atribuições, o MEC conta com 154 UOs vinculadas, que incluem a Administração Direta (Secretarias e Conselho Nacional de Educação) e as entidades da Administração Indireta, tais como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), e as instituições da rede federal de ensino. Ademais, a pasta possui mais duas UOs vinculadas a outros órgãos, mas que compõem a sua estrutura e são responsáveis pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e a Transferência da Cota-Parte do Salário-Educação.

O objeto de estudo desta dissertação é o Proinfância, bem como seu de se financiamento no período compreendido entre os anos de 2011 e 2021. Entretanto, para analisar a evolução orçamentária dessa política pública, é fundamental conhecer a estrutura orçamentária no âmbito do MEC. Cumpre ressaltar que o Proinfância é uma política pública desenvolvida pelo MEC, especialmente pelo FNDE, e sua priorização ou não no espectro de políticas educacionais está atrelada às escolhas de gestão administrativa e política.

A

Tabela 2 e o Gráfico 3 detalham o orçamento consignado ao MEC, no período analisado para esta dissertação, ou seja, 2011 a 2021. A escolha por fazer a análise com base na dotação atualizada e não na dotação inicial justifica-se pelo fato de que a dotação inicial representa o valor inicial do orçamento de uma determinada ação orçamentária. Porém, o orçamento não é uma peça estanque e ao longo do exercício ocorrem alterações orçamentárias a fim de adequar o orçamento às reais necessidades da sociedade. Assim, as alterações orçamentárias são formas de modificar a LOA originalmente aprovada, a fim de adequá-la à real necessidade de execução dos programas de governo, bem como de corrigir eventuais distorções (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008).

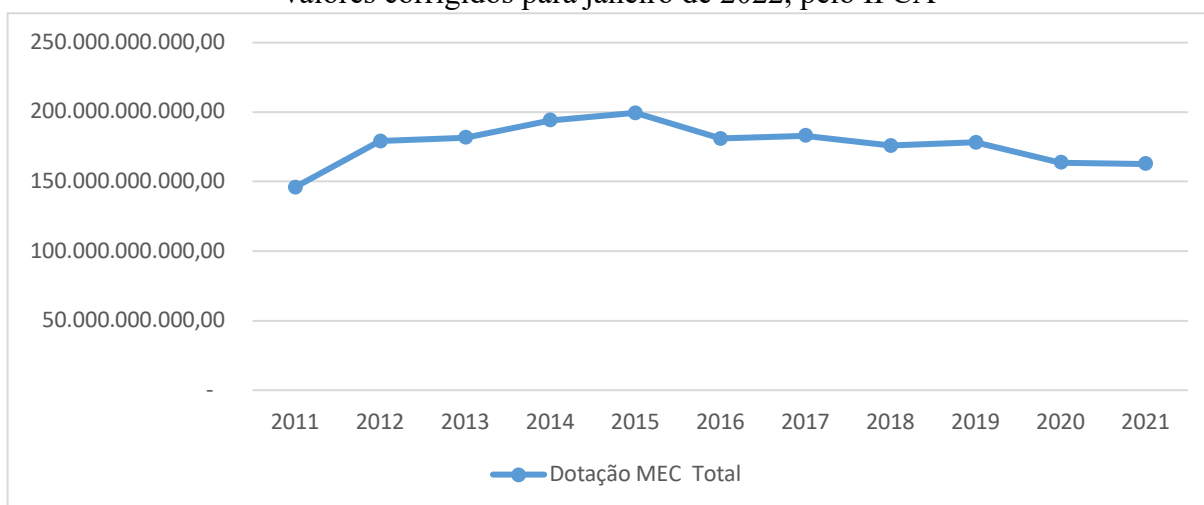
Nesse sentido, a dotação atualizada representa os valores disponibilizados a uma determinada ação, já considerando todas as alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício.

Tabela 2 – Orçamento Total do Ministério da Educação²¹ (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Dotação MEC	% Aumento/Redução em relação ao ano anterior
2011	145.987.843.825,69	-
2012	179.225.540.650,14	23%
2013	181.604.406.094,93	1%
2014	194.093.656.384,17	7%
2015	199.501.774.690,07	3%
2016	180.994.738.420,24	-9%
2017	183.143.548.280,93	1%
2018	175.872.164.839,74	-4%
2019	178.273.581.454,49	1%
2020	163.811.853.314,21	-8%
2021	162.815.849.286,34	-1%
Total	1.945.324.957.240,95	

Fonte: SIOP – Base Siafi de 27/06/2022. Elaboração da autora (2022).

Gráfico 3 – Orçamento Total do Ministério da Educação (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP, Base Siafi 27/6/2022. Elaboração da autora (2022).

Pelas análises do gráfico e da tabela acima é possível observar que, de 2015 para 2016 o MEC perdeu 9% de sua dotação e, ainda que em 2017 e 2019 tenha havido um ligeiro aumento, o cenário é de perda orçamentária para a Pasta. O ano 2016 foi um ano importante para o financiamento público, uma vez que coincide com o *impeachment* da Presidente Dilma

²¹ Inclui todas as unidades orçamentárias do Órgão Superior 26000 (MEC) e as unidades orçamentárias 73107 (Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação) e 74902 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIES – MEC).

Roussef e com a aprovação da EC nº 95 que, como discutido anteriormente, instituiu um Novo Regime Fiscal e previu o congelamento das despesas primárias até 2036, limitando assim a “implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira” (AMARAL, 2017, p. 6). Assim, esse cenário de restrição orçamentária prejudica ações e iniciativas das universidades e institutos federais, reduz o repasse para estados, Distrito Federal e municípios, além de impactar nas ações de avaliação da educação básica e superior, concessão de bolsas de pós-graduação e demais políticas fundamentais para a qualidade da educação brasileira.

Restringido a análise para as 154 UOs do MEC, o cenário não é diferente. O ano de 2020 merece especial atenção em razão da pandemia de Covid-19, período em que o orçamento do MEC caiu 7% em relação ao ano anterior. Nesse contexto, o apoio técnico e financeiro da União se fazia mais que necessário para manter as atividades educacionais, em consonância com a responsabilidade federal de garantir equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, como disposto no art. 211 da CF/1988. Entretanto, foi o exercício com a segunda menor dotação da série histórica, perdendo apenas para o exercício de 2011.

A Tabela 3 e o Gráfico 4 evidenciam como se comportou o orçamento das unidades orçamentárias do MEC, excluídos os recursos referentes ao Fies e à Quota-Parte do Salário-Educação.

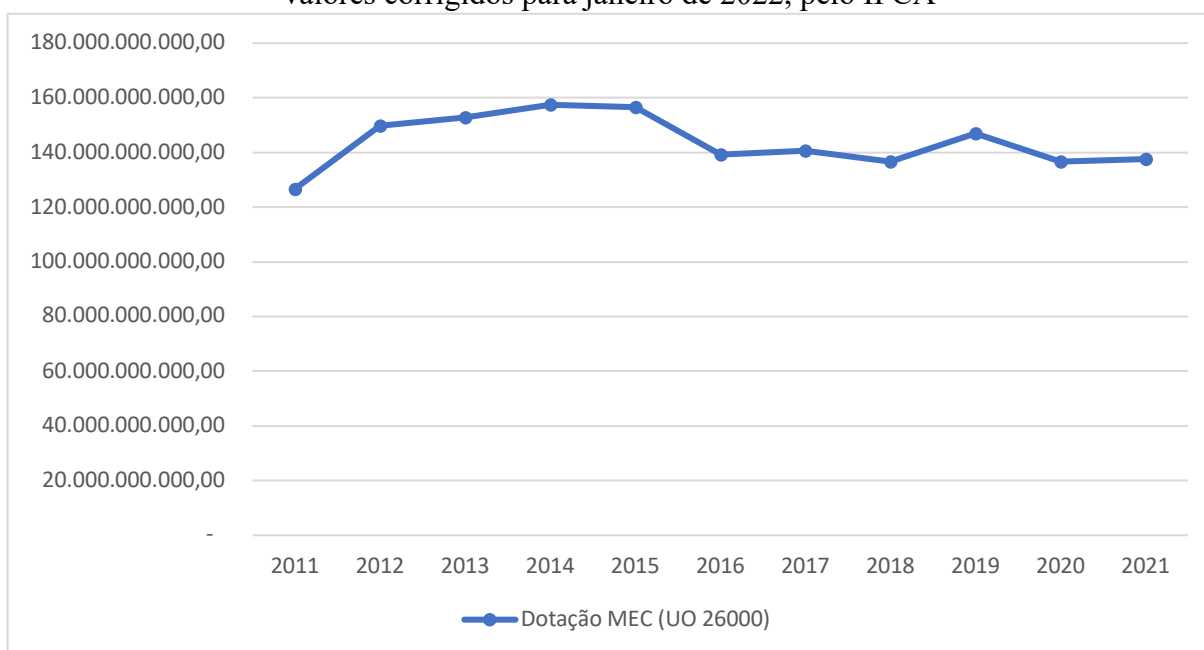
Tabela 3 – Evolução da dotação orçamentária das UOs do MEC (2011 a 2021) – valores corrigidos valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Dotação MEC (UO 26000)	% Aumento/Redução em relação ao ano anterior
2011	126.700.832.310,63	
2012	149.719.572.102,21	18%
2013	152.860.422.142,60	2%
2014	157.449.878.460,55	3%
2015	156.526.271.972,43	-1%
2016	139.173.656.381,58	-11%
2017	140.704.099.264,00	1%
2018	136.614.997.472,99	-3%
2019	146.876.705.446,81	8%
2020	136.549.241.680,19	-7%
2021	137.527.462.050,86	1%
Total	1.580.703.139.284,83	

Fonte: SIOP, Base Siafi 27/6/2022. Elaboração da autora (2022)

Novamente, é notório o efeito deletério do ano de 2016 no orçamento do MEC, ano em que a dotação orçamentária da Pasta decresceu 11% em relação a 2015. Desde então, o orçamento da educação não recuperou os valores antes aportados, o que prejudica a implementação de políticas educacionais e dificulta, como sinaliza Amaral (2019), o alcance das 20 metas do PNE 2014-2024.

Gráfico 4 – Evolução do orçamento das unidades orçamentárias do MEC (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP, Base Siafi 27/6/2022. Elaboração da autora (2022).

O estudo do orçamento do FNDE também se faz necessário para compreender de que forma ocorre a alocação de recursos entre as diferentes UOs do MEC. O FNDE possui importância fundamental para a implementação de políticas públicas, especialmente às de educação básica, gerenciando, um volume considerável de recursos, como será retomado mais a frente. Tem como objetivo:

gerenciar recursos, dentre eles os provenientes do salário educação e recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do Governo Federal, e financiar ações voltadas à educação básica, com o intuito de melhorar a qualidade de ensino e a equidade de sua oferta, exercendo assim a função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais. (GOUVEIA; POLENA, 2017, p. 2).

No mesmo sentido, Cruz (2009) define o FNDE como:

O FNDE é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação; visa financiar ações suplementares voltadas, principalmente, ao ensino fundamental público ofertado por estados e municípios, viabilizando o que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função redistributiva e supletiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino (CRUZ, 2009, p. 201).

Porém, a autora ressalta que progressivamente o FNDE vem financiando ações e iniciativas voltadas a todas as etapas da educação básica. O Quadro 4 apresenta os programas listados atualmente no sítio²² do FNDE como programas desenvolvidos pela autarquia:

Quadro 4 – Programas e políticas desenvolvidas no âmbito do FNDE

Programa/Política	Objetivo
Bolsas e Auxílios	Pagamento de bolsas no âmbito dos seguintes programas: Bolsa Permanência; Escola da Terra; Programas de formação continuada do Sistema Nacional Bolsa-Formação (SisFor); Formação de Tutores; Formação pela escola e Saberes Indígenas na Escola.
Brasil Carinhoso	Transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.
Caminho da Escola	Renovação, padronização e ampliação da frota de veículos escolares para educação básica da rede municipal, estadual e do DF.
Plano de Ações Articuladas	Estratégia de assistência técnica e financeira, com o objetivo de oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento da política educacional.
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Destinação de recursos financeiros para atender necessidades prioritárias das escolas, promoção de melhoria da infraestrutura física e pedagógica e incentivo à autogestão escolar e exercício da cidadania.
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Oferta de alimentação escolar a todas as etapas da educação básica.
Programa Nacional de Transporte Escolar	Transferência automática de recursos financeiros para custear despesas diversas do transporte escolar.

²² www.gov.br/fnde.

Programa/Política	Objetivo
(PNATE)	
Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)	Conjunto de ações que compreende a distribuição de obras didáticas, pedagógica e literárias a todas as etapas de educação básica.
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	Transferência de recursos financeiros aos municípios e Distrito Federal para construção de creches e pré-escolas e aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar de educação infantil.
Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo)	Promoção do uso de tecnologia como ferramenta pedagógica no ensino público fundamental e médio.
Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil	Apoio financeiro às novas turmas de educação infantil até que as matrículas sejam computadas no cálculo dos recursos do Fundeb.
Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil	Apoio financeiro às novas turmas de educação infantil em estabelecimentos construídos com recursos do Proinfância até que as matrículas sejam computadas no cálculo de recursos do Fundeb.
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)	Transferência automática de recursos com o objetivo de apoiar os sistemas de ensino público dos estados e do Distrito Federal na implantação de escolas de ensino médio em tempo integral.
Programa Brasil Alfabetizado (PBA)	Repasse de recursos financeiros para apoiar turmas de alfabetização de jovens de 15 anos ou mais, adultos e idosos analfabetos.
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja)	Transferência de recursos para manutenção e desenvolvimento de novas turmas de educação de jovens e adultos até que as matrículas sejam computadas no cálculo do Fundeb.
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano) e Programa Nacional de Inclusão de Jovens – (Projovem Campo – Saberes da Terra)	Transferência de recursos para apoiar ações no âmbito do Projovem, cujo objetivo é promover reintegração escolar aos jovens de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental.
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec – Bolsa Formação)	Transferência de recursos financeiros às instituições públicas e aos serviços nacionais de aprendizagem para custear o curso, incluindo o pagamento de mensalidade, encargos educacionais e, em alguns casos, transporte e alimentação do aluno.
Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	Financiamento, pelo Governo Federal, da graduação de alunos matriculados em cursos presenciais não gratuitos.
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos	Fundo contábil e de âmbito estadual, cujos recursos têm origem nos impostos e nas transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios vinculadas à educação.

Programa/Política	Objetivo
Profissionais da Educação (Fundeb)	
Salário-Educação	Contribuição social para financiamento de programas, projetos e ações da educação básica pública.

Fonte: (BRASIL, 2022). Elaboração da autora.

Depreende-se, assim, que as ações do FNDE beneficiam alunos da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, além de alunos de educação de jovens e adultos (EJA) e de educação profissional e tecnológica (EPT).

Cabe ao MEC a função de elaborar as políticas públicas e ao FNDE o papel de implementar tais políticas. O repasse de recursos é realizado tanto aos entes federados quanto às organizações não governamentais sem fins lucrativos para subsidiar políticas de educação básica. Cruz (2009) divide esses repasses em três tipos de ações de assistência financeira: direta, automática e voluntária.

A assistência direta é aquela na qual o próprio FNDE executa a aquisição e a distribuição de produtos entre estados e municípios, como é o caso do programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional de Biblioteca na Escola (PNBE), mas situações em que as escolas recebem o acervo para usufruto da comunidade escolar. [...] A assistência financeira automática, em geral, tem amparo em lei federal que definiu o formato do programa. A automaticidade está determinada pela definição clara de critérios que permitem que a distribuição de recursos ocorra sem outros elementos que intervenham no financiamento previamente determinado, assim como pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado. As transferências automáticas ocorrem pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para a descentralização, em nome do beneficiário. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional ou legal. (CRUZ, 2009, p. 216).

O Portal da Transparência traz a seguinte distinção entre transferência constitucional e transferência legal:

Transferências Constitucionais: A Constituição prevê a partilha de determinados tributos arrecadados pela União com os estados, o Distrito Federal e os municípios. As principais transferências constitucionais nessa categoria são os denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

e Fundo de Participação dos Estados (FPE), constituídos de parcelas arrecadadas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI);

Transferências Legais: São as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas em leis, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros. (BRASIL, [2022], online).

Já as transferências voluntárias podem ser assim definidas:

São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). (BRASIL, [2022], online).

Em termos orçamentários, a importância do FNDE pode ser observada quando se analisa o volume de recursos consignados à autarquia para viabilizar a implementação de suas ações e iniciativas, conforme detalhado na Tabela 4 e no Gráfico 5.

Tabela 4 – Orçamento FNDE²³ (2011 A 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Dotação Atualizada	% Aumento/Redução em relação ao ano anterior
2011	43.726.162.412,29	-
2012	57.365.322.397,26	31%
2013	54.427.843.500,80	-5%
2014	53.422.360.770,65	-2%
2015	50.362.060.207,65	-6%
2016	37.627.544.567,98	-25%
2017	35.553.022.360,95	-6%

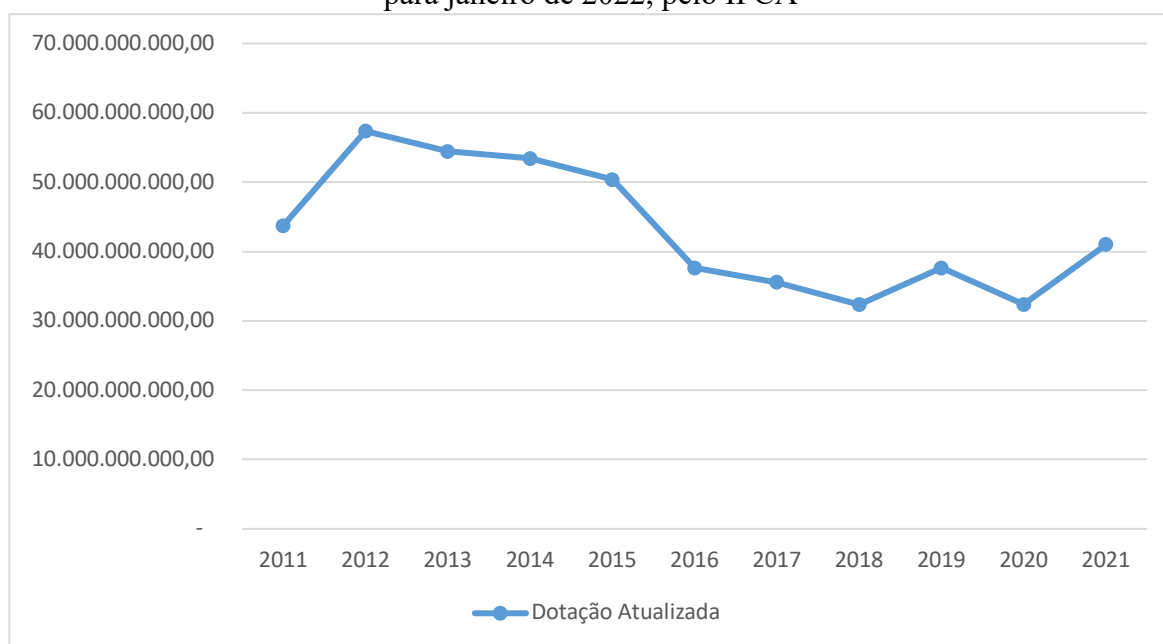
²³ Inclui apenas a Unidade Orçamentária 26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

2018	32.343.702.133,60	-9%
2019	37.637.342.723,26	16%
2020	32.345.026.646,55	-14%
2021	40.980.078.316,16	27%
Total	475.790.466.037,15	

Fonte: SIOP Base Siafi 26/07/2022. Elaboração da autora (2022).

Pelo Gráfico 5 é possível observar que, desde 2013, a dotação atualizada do FNDE vem decrescendo, mas de 2015 para 2016 a perda chega a 25%, o que prejudica diretamente a implementação de políticas públicas voltadas, especialmente, para a educação básica e incide, conseqüentemente, na atuação da União para reduzir as desigualdades regionais, como já ressaltado. O aumento observado em 2021 deveu-se à disponibilização, por meio da Medida Provisória nº 1.088, de 29 de dezembro de 2021, de crédito extraordinário²⁴ no montante de R\$ 3,5 bilhões, para despesa de caráter obrigatório estabelecida pela Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, para assistência financeira à garantia de acesso à internet junto as escolas de educação básica em virtude da calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. Sem o valor do crédito, a dotação de 2021 seria de R\$ 37,5 bilhões, valor bem abaixo do que os que vinham sendo destinados à autarquia nos anos de 2012 a 2015.

Gráfico 5 – Evolução orçamento FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



²⁴ CF/1988, art. 167, § 3º: A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Fonte: SIOP – elaboração da autora (2022).

O FNDE é a autarquia responsável pela gestão dos recursos destinados ao Fies e da Cota-Parte dos Estados e Distrito Federal do Salário-Educação. Em relação ao Fies, o MEC exerce o papel de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisão da execução do Fundo, cabendo ao FNDE a responsabilidade pela operação dos contratos celebrados até o ano de 2017. No tocante ao Salário-Educação, como explicado anteriormente, os recursos são repartidos em cotas, cujos destinatários são a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, sendo o FNDE o órgão responsável por realizar a repartição e distribuição de recursos.

Juntos, Fies e Cota-Parte do Salário-Educação representam cerca de 19% da dotação total do Ministério e 77% do orçamento gerenciado pelo FNDE, o que demonstra a importância da autarquia na implementação dessas políticas. A Tabela 5 expressa o percentual de participação do Fies e da Quota-Parte do Salário-Educação em relação ao orçamento do FNDE.

Tabela 5 – Dotação Fies e da Quota-Parte do Salário-Educação e relação percentual ao orçamento do FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Dotação FNDE (A)	FIES e SAL. EDU (B)	(B/A)
2011	43.726.162.412,29	19.287.011.515,06	44%
2012	57.365.322.397,26	29.505.968.547,93	51%
2013	54.427.843.500,80	28.743.983.952,33	53%
2014	53.422.360.770,65	36.643.777.923,62	69%
2015	50.362.060.207,65	42.975.502.717,65	85%
2016	37.627.544.567,98	41.821.082.038,67	111%
2017	35.553.022.360,95	42.439.449.016,93	119%
2018	32.343.702.133,60	39.257.167.366,75	121%
2019	37.637.342.723,26	31.396.876.007,68	83%
2020	32.345.026.646,55	27.262.611.634,03	84%
2021	40.980.078.316,16	25.288.387.235,48	62%
Total	475.790.466.037,15	364.621.817.956,12	77%

Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Os dados demonstram que as despesas com financiamento compõem grande parte dos recursos administrados pelo FNDE. Ressalva-se que tais despesas são de execução obrigatória e, como será analisado mais adiante, independem da vontade do gestor para serem executadas. Um alto nível de vinculação dos recursos reduz a margem de recursos a serem aplicados em transferências voluntárias e nas demais despesas discricionárias, prejudicando o financiamento de necessidades sociais que vão surgindo ao longo tempo, ou seja, quanto maior o nível de

vinculação do orçamento, menos flexível ele é e, conseqüentemente, menos capaz de atender demandas sociais diferentes das relacionadas ao objeto de vinculação do orçamento.

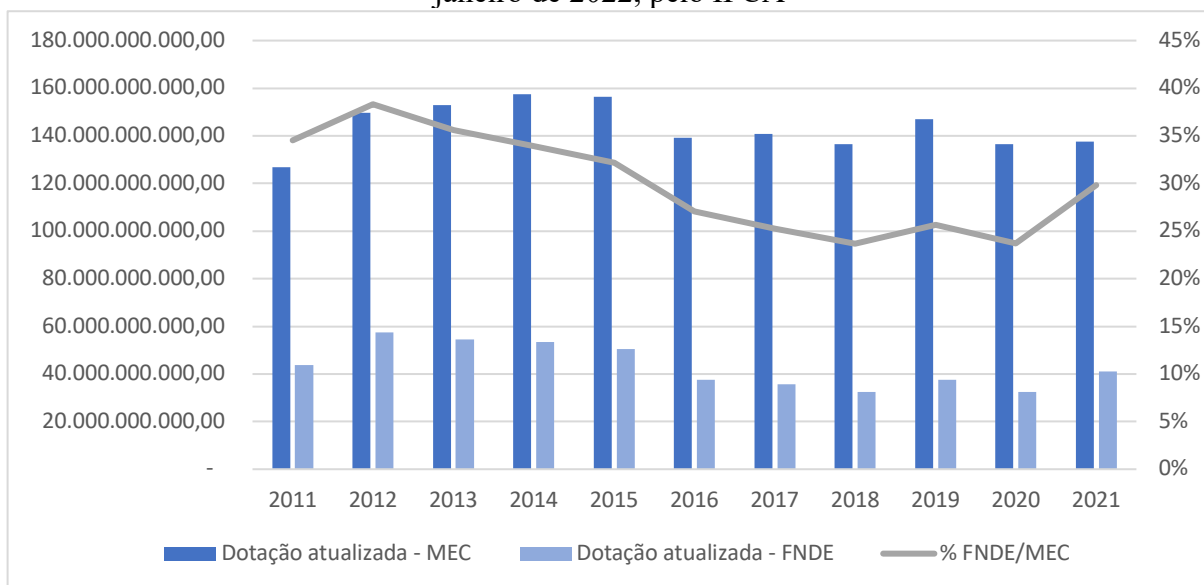
O FNDE também é responsável por executar políticas públicas que são implementadas e gerenciadas pelo MEC, como por exemplo, concessão de bolsas para formação de professores da educação básica, Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC), Programa de Educação Tutorial (PET), além de políticas que estão sob sua responsabilidade exclusiva, como é o caso do Pnate, Pnae, PNLD, entre outros. Por sua capacidade técnica sobre execução de políticas de assistência financeira aos estados e municípios e por sua flexibilidade em decorrência de sua natureza autárquica, muitas vezes cabe à autarquia a responsabilidade pela indução de políticas públicas federais de educação. Cruz (2009) afirma que, ao longo do tempo, o peso político do FNDE foi crescendo, apesar de subsistirem alguns conflitos entre a autarquia e o MEC:

[...] se consolida no FNDE tal nível de especialização na gestão de recursos federais da educação direcionados a estados e municípios, que, embora se tenha organizado melhor as competências de cada instituição, alguns conflitos continuam sendo inevitáveis, mesmo com a explicitação do papel do MEC na definição de diretrizes para as políticas educacionais e do FNDE como ator ativo na implementação das políticas federais para a educação básica (CRUZ, 200, p. 210).

A autora conclui que o FNDE tem um importante papel na definição das políticas públicas, ainda que encontre resistência por parte de alguns setores do MEC (Cruz, 2009).

Ao se analisar o Gráfico 6 é possível identificar que, no período analisado, o orçamento do FNDE representa, em média, 30% do orçamento do MEC.

Gráfico 6 – Comparativo Orçamento MEC x FNDE (2011 a 2021)²⁵ – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

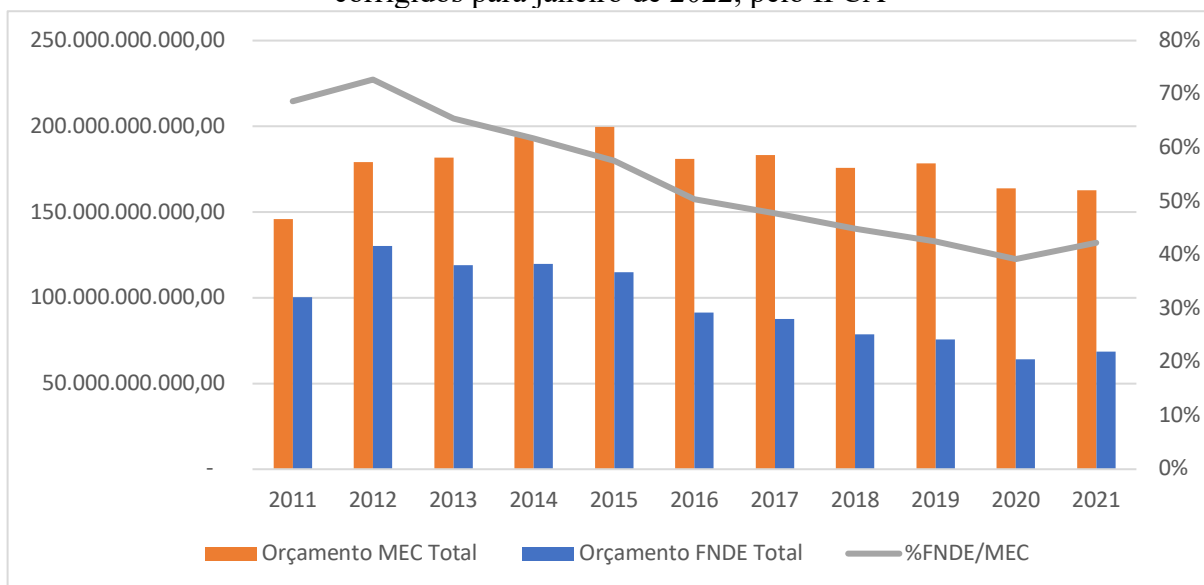


Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Quando se inclui no orçamento do FNDE os recursos alocados para o Fies e a Quota-Parte do Salário Educação, a participação do orçamento do FNDE sobe para 54% no acumulado de 2011 a 2021. Por ser o órgão responsável pelo gerenciamento de uma parcela tão significativa dos recursos destinados à educação, o FNDE exerce papel central na função supletiva e redistributiva da União, induzindo a implementação de políticas públicas nos demais entes federados.

²⁵ Nessa análise não estão incluídas as unidades orçamentárias 73107 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação e 74902 – Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIES – Min. da Educação.

Gráfico 7 – Comparativo Orçamento MEC Total x FNDE Total (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Como explicado anteriormente, as despesas se dividem em obrigatórias e discricionárias. A primeira se refere a despesas previstas na Constituição ou em lei, representando um gasto obrigatório; portanto, não há margem para que o gestor avalie a conveniência de sua oportunidade, nem o montante a ser aplicado. Como mencionado anteriormente, o Anexo III da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), definiu que, no âmbito da educação, as despesas relativas a Alimentação Escolar; Dinheiro Direto na Escola, Fundeb, Complementação da União ao Fundeb, Apoio ao Transporte Escolar e Transferência a Estados e Distrito Federal da Cota-parte do Salário-Educação não serão objeto de limitação de empenho e, portanto, são caracterizadas como despesas obrigatórias. Destas, estão alocadas na UO do FNDE as seguintes políticas: Pnae, Pnate, PDDE e Complementação da União ao Fundeb. Além dessas, são consideradas obrigatórias as despesas relativas a gastos com pessoal, encargos sociais, benefícios (transporte, alimentação, assistência médica, pré-escolar e funeral). Já as despesas discricionárias são aquelas em que o gestor público possui flexibilidade para decidir o montante de recursos a ser alocado, bem como a conveniência e oportunidade de sua execução. Para a construção do gráfico abaixo, foram consideradas como despesas obrigatórias as classificadas com RP 0 e 1²⁶ e como despesas discricionárias as de RP

²⁶ RP 0 – Financeira e RP 1 – Primária obrigatória, considerada no cálculo do RP.

2, 6, 7 e 9²⁷. De acordo com o Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional, o identificador de Resultado Primário (RP) é um:

Indicador previsto pelas leis de diretrizes orçamentárias anuais que auxilia a apuração do resultado primário previsto para o exercício. Classifica a despesa em despesa financeira, despesa primária obrigatória e despesa primária discricionária. Pode, ainda, evidenciar a programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares de execução obrigatória individuais ou de bancada estadual. (CONGRESSO NACIONAL, [2022], online).

A

Tabela 6 e o

Gráfico 8 apresentam um comparativo entre a dotação das despesas obrigatórias e a dotação das despesas discricionárias no âmbito do FNDE²⁸. Tal comparativo é importante para compreender o grau de liberdade do gestor na alocação dos recursos para atender as demandas da sociedade em um determinado momento.

Tabela 6 – Dotação Despesas Obrigatórias FNDE x Dotação Despesas Discricionárias FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

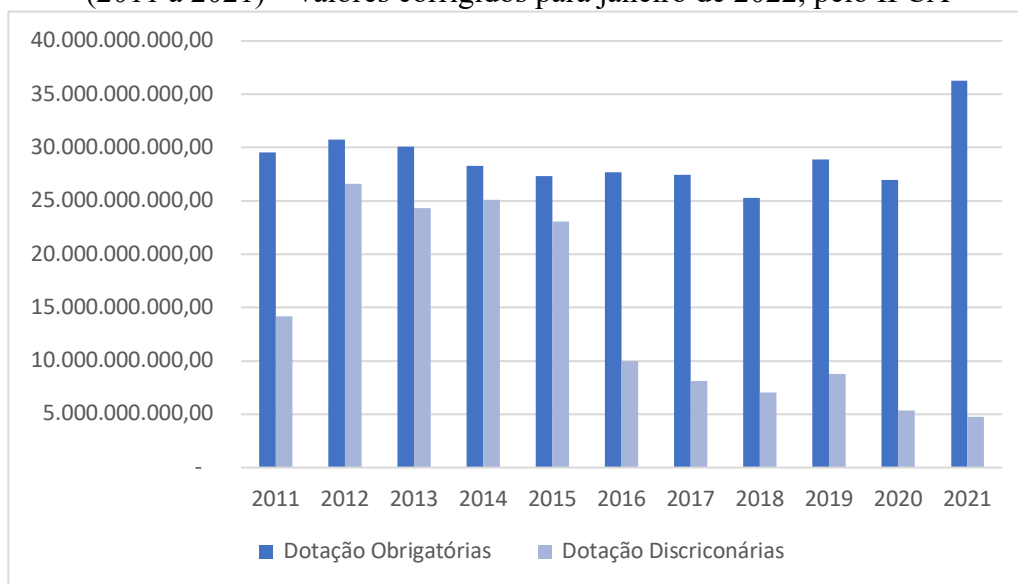
Ano	Dotação Obrigatórias	Dotação Discricionárias	Dotação Total	%Obrigatórias
2011	29.573.233.131,97	14.152.929.280,32	43.726.162.412,29	68%
2012	30.761.717.088,87	26.603.605.308,39	57.365.322.397,26	54%
2013	30.103.896.649,00	24.323.946.851,80	54.427.843.500,80	55%
2014	28.312.846.751,87	25.109.514.018,78	53.422.360.770,65	53%
2015	27.322.504.921,19	23.039.555.286,46	50.362.060.207,65	54%
2016	27.667.500.905,89	9.960.043.662,08	37.627.544.567,98	74%
2017	27.453.739.776,29	8.099.282.584,66	35.553.022.360,95	77%
2018	25.301.677.356,30	7.042.024.777,29	32.343.702.133,60	78%
2019	28.881.634.319,70	8.755.708.403,56	37.637.342.723,26	77%
2020	26.973.259.447,17	5.371.767.199,39	32.345.026.646,55	83%
2021	36.247.990.851,02	4.732.087.465,14	40.980.078.316,16	88%
Total	318.600.001.199,27	157.190.464.837,88	475.790.466.037,15	67%

²⁷ RP 2 – Primária discricionária, considerada no cálculo do RP; RP 6 – Primária discricionária, decorrente de emendas individuais, considerada no cálculo do RP; RP 7 – Primária discricionária, decorrente de emendas de bancada estadual, considerada no cálculo do RP e RP 9 – Primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do RP.

²⁸ Refere-se apenas aos valores alocados na UO do FNDE, não incluindo, portanto, Fies e Cota-Parte do Salário-Educação, que possuem UOs específicas.

Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Gráfico 8 – Dotação Despesas Obrigatórias FNDE x Dotação Despesas Discricionárias FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Em termos percentuais, as despesas obrigatórias constituem, em média, 67% do orçamento do FNDE, com destaque para os anos de 2020 e 2021, anos em que tais despesas representaram, respectivamente, 83% e 88% do orçamento da autarquia. O FNDE é responsável pela execução de importantes políticas classificadas como Transferências Obrigatórias, ou seja, transferências de caráter obrigatório para o ente transferidor, decorrentes de lei. São exemplos o Pnae, o PDDE e o Pnate. Além disso, consta como despesa obrigatória o Fundeb, que a partir de 2020, tornou-se instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. Os programas citados possuem como critério de referência para o cálculo do repasse o número de matrículas apuradas no Censo Escolar do ano anterior e, com a ampliação do acesso à educação observada nos últimos anos, tais políticas demandam cada vez mais investimentos para garantir que tal expansão seja feita com qualidade, pois além do direito à educação, o Estado deve prover o direito de estar e permanecer na escola.

Entretanto, é importante ressaltar que um volume tão grande de despesas obrigatórias contribui para o engessamento da execução orçamentária, ainda mais sob a vigência da EC nº 95/2016, que, ao congelar as despesas primárias por 20 anos, não permite que as despesas totais e reais do governo cresçam acima da inflação, o que acarreta a compensação dos investimentos

em uma determinada área com o corte em outra (MARIANO, 2017). No caso do FNDE, mais da metade dos recursos destinados à autarquia já possui destinação definida por lei, reduzindo, assim, os recursos livres para aplicação nas demais despesas, como é o caso da política em análise, o Proinfância.

Se por um lado um grande volume de despesas obrigatórias engessa o orçamento, um excesso de despesas discricionárias deixa o orçamento suscetível à análise de conveniência e oportunidade do gestor, comprometendo a execução de políticas públicas, que podem deixar de ser políticas de estado para se tornarem políticas de governo. Além disso, um volume muito grande de despesas discricionárias pode acirrar a disputa por orçamento entre políticas públicas, fragilizando a implementação de importantes programas. Não há um equilíbrio ideal entre despesas obrigatórias e despesas discricionárias. Atualmente, o que se observa no orçamento é a escolha de políticas estruturantes como políticas obrigatórias, além das já elencadas na Constituição Federal como transferências obrigatórias. Isso se dá pela necessidade de garantir que, independente de quem esteja no poder, tais recursos cheguem, de fato, a quem precisa.

Cruz (2009) ressalta que o FNDE tem o poder de induzir políticas públicas que contribuam para melhoria da qualidade da educação pública. As sucessivas reduções orçamentárias que vêm ocorrendo desde 2016, bem como o comprometimento de grande parte do orçamento com despesas obrigatórias, enquanto estiverem vigentes as regras da EC nº 95/2016, podem enfraquecer o papel institucional da autarquia. É nesse sentido, que a Fineduca alerta para a necessidade de revogação da EC nº 95/2016:

É urgente, ainda, a revogação da Emenda Constitucional 95/2016, que impõe um teto aos investimentos nas áreas sociais. Só em 2019, a educação perdeu R\$ 32,6 bilhões para as políticas de austeridade e, continuada essa política, a área será ainda mais prejudicada neste e nos próximos anos. Vale lembrar que o governo federal tem tido despesas com juros e encargos da dívida pública (R\$ 279,6 bilhões, em 2018) em nível igual ou superior ao total dos recursos destinados para a educação básica pela União, estados, Distrito Federal e municípios. (FINEDUCA, 2020, p. 8).

Em relação à educação infantil, atualmente o FNDE executa duas políticas que têm como público-alvo crianças de 0 a 5 anos de idade. O primeiro é Programa de Apoio à Manutenção de Educação Infantil, que se desdobra em duas iniciativas (apoio a novas turmas de educação infantil e apoio a novos estabelecimentos de educação infantil) e o Proinfância, objeto de estudo desta dissertação. A Tabela 7 e o

Gráfico 9 apresentam os valores alocados pelo FNDE nas políticas de educação infantil nos anos de 2011 a 2021. Foram consideradas as políticas classificadas na subfunção²⁹ 365 – Educação Infantil, com a ressalva para os anos de 2011 e 2012 em que foi considerada a ação orçamentária Apoio à Manutenção de Educação Infantil, que apesar de ser uma política que tem a educação infantil como público-alvo, estava classificada na subfunção 847 – Transferências para a educação básica. De 2015 para 2016, o orçamento da educação infantil no âmbito do FNDE sofreu uma redução superior a R\$ 4 milhões, ou seja, um corte de 88%.

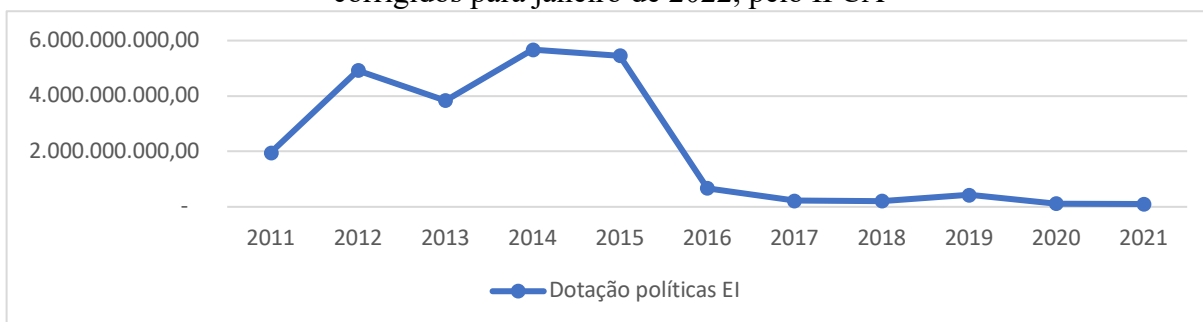
Tabela 7 – Políticas de Educação Infantil no âmbito do FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Dotação políticas EI	% Aumento/Redução em relação ao ano anterior
2011	1.953.358.012,02	
2012	4.920.459.438,63	152%
2013	3.835.498.238,91	-22%
2014	5.673.319.559,62	48%
2015	5.460.942.791,22	-4%
2016	672.916.125,08	-88%
2017	224.709.334,47	-67%
2018	215.964.374,73	-4%
2019	428.392.953,48	98%
2020	115.291.094,46	-73%
2021	102.488.469,99	-11%

Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022)

²⁹ A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. De acordo com a Portaria no 42, de 14 de abril de 1999, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade. (BRASIL, [2022]).

Gráfico 9 – Políticas de Educação Infantil no âmbito do FNDE (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Em 2012 as transferências de recursos da União aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de educação infantil na rede pública ou conveniada com o poder público, para as novas turmas de educação infantil tornaram-se obrigatórias, contribuindo de maneira significativa para a ampliação das matrículas de educação infantil, pois municípios e Distrito Federal passam a receber recursos antes mesmo das novas matrículas serem computadas para fins do cálculo do Fundeb. Em termos orçamentários, representou um incremento de 152% na dotação da política.

O aumento observado em 2019 justifica-se pela abertura de um crédito para reforço de dotação no valor de R\$ 250 milhões, em decorrência da destinação ao Ministério da Educação de recursos oriundos da Operação Lava Jato. Em 2020, foi solicitada a reabertura ou disponibilização de crédito para o exercício de 2020, em face da impossibilidade de execução em 2019. Posteriormente, foi determinada a imediata destinação do recurso ao Ministério da Saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus (COVID19).

Além dos programas citados acima, as políticas que possuem como público-alvo os estudantes da educação básica, também contemplam as crianças que frequentam a educação infantil como é o caso do Fundeb, Salário-Educação, Pnae, PNLD, Pnate, Caminho da Escola, PDDE, ações voltadas à infraestrutura para a educação básica e ações de apoio à educação básica. Porém, pelos dados disponibilizados no Siop, não é possível identificar o montante destinado exclusivamente à educação infantil, uma vez que não há planos orçamentários³⁰

³⁰ O plano orçamentário (PO) é uma identificação orçamentária de caráter gerencial (não constante na LOA) vinculada à ação orçamentária (no âmbito do SIOP), que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação. (BRASIL, 2021).

específicos para esse nível de ensino. Portanto, esses programas não foram incluídos na análise do

Gráfico 9.

Considerando que tanto o PNE 2014-2024 quanto o PPA 2016-2019 reservam uma meta específica para a educação infantil e que o PPA 2016-2019 destina um programa específico, era de se esperar que houvesse mais investimentos nessa etapa de ensino. Além disso, em atendimento ao disposto no Marco Legal da Primeira Infância, os recursos orçamentários e financeiros aplicados na primeira infância deverão ser informados à sociedade, o que demonstra a importância de se estabelecer políticas públicas voltadas às crianças pequenas e de garantir financiamento específico para sua implementação.

Ainda que se considere a educação infantil como competência municipal, tal atribuição não é exclusiva e a União possui a prerrogativa de atuar em consonância com sua função supletiva e redistributiva, a fim de contribuir para um maior acesso à educação. Convém ressaltar que a educação infantil constitui porta de entrada ao sistema educacional, uma vez que a LDB a definiu como primeira etapa da educação básica e a frequência à pré-escola é obrigatória. Portanto, investir nesta etapa de ensino é fundamental para viabilizar a permanência dos estudantes no sistema educacional.

O Proinfância, objeto de análise desta dissertação, é uma despesa discricionária, classificada como transferência voluntária cujo objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e municípios para construção de creches e pré-escolas, bem como à aquisição de mobiliários e equipamentos para esses estabelecimentos educacionais. No próximo Capítulo, será analisado o seu processo de implementação, bem como a execução orçamentária na última década, ou seja, 2011 a 2021.

CAPÍTULO 5 – PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE ESCOLAR PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL (PROINFÂNCIA)

Este capítulo tem como objetivo analisar a implementação do Proinfância, como se comportou seu financiamento nos anos de 2011 a 2021, bem como identificar os possíveis avanços e retrocessos nesta política.

5.1 PROINFÂNCIA NO CONTEXTO DO PACTO FEDERATIVO

O estudo da implementação de políticas públicas pressupõe o conhecimento da organização político-administrativa brasileira. Em um país com características tão diversas como o Brasil, para que as políticas públicas sejam implementadas pelos agentes públicos mais adequados, é necessário estabelecer relações entre as diferentes esferas de governo.

A CF/1988 determina que a Federação brasileira é composta pela União, estados e municípios, sendo este último o ente responsável pela implementação de políticas públicas locais. Assim, o texto constitucional outorgou aos municípios plena autonomia, conforme disposto no art. 18, o que significa que a municipalidade atua como entidade munida de competências próprias e que deve também promover o bem-comum.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

É importante notar que na federação o poder político não está centralizado em uma entidade central e sim dividido entre as diversas entidades federadas dotadas de autonomia. E, ao preceituar concomitantemente a cooperação federativa e a autonomia dos entes federativos, a CF/1988 determina que os sistemas de ensino se organizem em regime de colaboração. Cruz (2009) ressalta ainda:

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro, uma vez que explicitou os mecanismos de repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios e ampliou a capacidade de intervenção dos municípios ao reconhecê-los como entes federados dotados de autonomia político-administrativa. O novo sistema envolveu, também, a definição de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade (CRUZ, 2009, p. 22).

Em relação às políticas sociais, seja pelo sistema federativo implementado ou pela complexidade da realidade de um país com dimensão continental como o Brasil, a distribuição de competências entre os entes federados aponta para uma divisão de responsabilidades. No caso da educação, a Constituição determina que:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização dos seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

[...]

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. (BRASIL, 1988).

A CF/1988 dispõe ainda,

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

[...]

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (BRASIL, 1988).

Ao analisar o pacto federativo no campo educacional, Cruz (2009) afirma que, apesar da CF/1988 definir o compartilhamento de responsabilidades, estabelecendo os estados e municípios como entes responsáveis pela oferta de educação básica, há um “processo crescente de centralização da definição das políticas educacionais pelo governo federal, embora existam mecanismos de descentralização das responsabilidades de execução de tais políticas (CRUZ, 2009, p. 22).

De acordo com o Censo Escolar 2021, no ano de 2021 a educação infantil registrou 8,3 milhões matrículas. A rede municipal, constitucionalmente responsável por esta etapa de ensino, concentra 76,3% das matrículas, sendo que a rede federal detém menos de 1% das matrículas em creches e pré-escolas. Tais dados demonstram que os municípios são os principais responsáveis pela oferta de educação infantil, cabendo à União prestar assistência técnica e financeira aos entes federados. Como descreve Didonet (2011):

Uma forma de a União atuar mais proativamente, visando incrementar a expansão e a melhoria da qualidade, por exemplo, é criando programas nacionais e oferecendo-os aos municípios, acompanhados de recursos financeiros federais. Os recursos são repassados por solicitação, mas vinculados ao respectivo programa. Eles sempre serão uma opção do município, nunca uma imposição ou interferência da União. (DIDONET, 2011, p. 32).

Para Cruz (2009) a atuação equalizadora da União revela o problema central do federalismo brasileiro, ou seja, desigualdades sociais e regionais, que de acordo com a autora “resultam em diferenças fundamentais nas condições de vida e de acesso à serviços públicos nas diferentes regiões e redes de ensino do país.” (CRUZ, 2009, p. 24).

Em relação à oferta de vagas pelos municípios, Nogueira e Vieira (2017) afirmam que:

Os municípios brasileiros enfrentam uma diversidade de problemas para oferta da educação infantil, que vão desde a inexistência de unidades educativas em quantidade suficiente até restrições financeiras

para custeio das unidades existentes. As políticas do Ministério da Educação para apoio aos municípios e ao Distrito Federal em relação a essa etapa da educação básica hoje em curso são relativamente recentes. (NOGUEIRA; VIERA, 2017, p. 481).

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) surge, em 2007, como uma política alinhada ao papel do Governo Federal de ser indutor de políticas educacionais e proponente de diretrizes para a educação infantil. Seu principal objetivo consiste em prestar assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos municípios para promover o acesso de crianças a creches e pré-escolas, além de promover a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil. Para isso, o programa atua em duas frentes:

1. Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes;
2. Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. (BRASIL, 2022).

Sua implementação está alinhada à função redistributiva e supletiva da União de que trata o § 1º do art. 211 da CF/1988, com a intenção de possibilitar a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos municípios e Distrito Federal.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988).

Araújo e Santos (2021, p. 2) destacam que “A proposição do Programa Proinfância foi uma importante iniciativa do Governo Federal considerando o regime de colaboração entre os entes federados no campo da Política Nacional de Educação Infantil”. Publicada em 2006, esta Política estabeleceu diretrizes, objetivos e metas para a educação infantil. Em relação aos estabelecimentos de educação infantil, a Política Nacional de Educação Infantil afirma, em consonância com o texto constitucional, ser dever do Estado, direito da criança e opção da família, atendimento gratuito em creches e pré-escolas. Estabelece, ainda, como um dos seus objetivos “Garantir espaços físicos, equipamentos, brinquedos e materiais adequados nas instituições de Educação Infantil, considerando as necessidades educacionais especiais e a diversidade cultural” (BRASIL, 2006, p. 19).

Para Rezende (2013), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi fundamental para que as ações do Governo Federal tendo como foco a educação infantil ganhassem maior relevância. Lançado em 2007, em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007), o PDE consistia num conjunto de ações articuladas que tinham como objetivo melhorar a qualidade da educação em todas as suas etapas. Apesar de estabelecer iniciativas para a educação superior e para a educação profissional e tecnológica, o foco principal do PDE era a educação básica. Uma inovação importante trazida pelo PDE foi o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007, p. 25).

O art. 9º do Decreto 6.094/2007 define o PAR como um “[...] conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. Dentre suas 28 diretrizes, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação elenca em seu art. 2º, inciso X, a promoção da educação infantil.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

[...]

X – promover a educação infantil; (BRASIL, 2007).

De acordo com Souza *et al* (2017),

[...] o PAR é apresentado pelo governo federal como proposta de inovação do regime de colaboração no país, base para o termo de convênio entre a União e o ente federado a ser apoiado por intermédio da operacionalização de uma cooperação sistematizada entre União e os estados, Distrito Federal e municípios, nomeadamente, conforme já evidenciado, em termos da assistência técnica e financeira (SOUZA et al, 2017, p. 551).

Em 2012, o PAR deixa de estar limitado ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e passa a vincular-se às metas e estratégias do PNE 2001-2011. A Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012³¹, determina que,

Art. 1º O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR. (BRASIL, 2012).

³¹ Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas.

O PAR passa a ser, então, uma ferramenta de gestão disponibilizada aos entes federados para o planejamento plurianual das políticas de educação e, para sua elaboração, faz-se necessário que os entes realizem inicialmente um diagnóstico da situação educacional local, com o objetivo de identificar suas reais necessidades e definir as prioridades para pleitear a assistência técnica e financeira do FNDE. O diagnóstico é estruturado em quatro dimensões:

Art. 2º O PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR, de que trata o art. 3º.

§ 1º A elaboração do PAR será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões:

I – gestão educacional;

II – formação de profissionais de educação;

III – práticas pedagógicas e avaliação;

IV – infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2012).

O espaço físico ocupa, então, lugar central no PAR, uma vez que dimensão quatro faz referência direta à infraestrutura escolar. O Proinfância, por exemplo, pode ser considerada uma política pública direcionada à educação infantil a partir do investimento em projetos padronizados de creches e pré-escolas em todo o país.

Para Barradas (2019):

Com o PAR o instrumento de pactuação entre o Município ou o DF e o FNDE deixou de ser um convênio e passou a ser o Termo de Compromisso, firmado e assinado eletronicamente a partir do empenho dos recursos, a aprovação do projeto e da análise da dominialidade do terreno indicado para a construção da creche e/ou pré-escola, o que proporcionou mais celeridade e dinamização ao processo de repasse, em razão de sua simplificação. Além disso, ainda em 2012, o Proinfância passou a contar com os recursos do PAC o que potencializou os recursos e possibilitou a realização de novos termos de compromisso para construção de novas unidades de Educação Infantil. (BARRADAS, 2019, p. 44).

O primeiro instrumento legal que regulou o funcionamento do Proinfância foi a Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. O art. 3º do documento afirma que a assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios será processada mediante solicitação por meio de projetos de infraestrutura das redes públicas escolares e de equipamento e

mobiliário, elaborados sob a forma de Plano de Trabalho. Nesse contexto, a transferência de recursos se daria a partir da celebração de convênios com as prefeituras e estava condicionada (1) à adequação aos critérios técnicos bem como a observância dos parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil, (2) no caso de construção, a concordância em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE, (3) aprovação de Plano de Trabalho pelo FNDE e (4) no caso de construção ou reforma, apresentação de documentos que comprovassem a propriedade do terreno (Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007, art. 3º).

Conforme dados extraídos do Módulo de Obras 2.0³² do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), em 2007, foram conveniadas 515 obras junto ao FNDE. Segundo Barreto (2009), o valor repassado para a construção de novas escolas, adotando-se modelo de projeto executivo padronizado, era inicialmente de R\$ 700 mil por escola.

A criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, com o objetivo de retomar o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para um desenvolvimento acelerado e sustentável do País (PIRES, 2017), constitui um marco importante para o Proinfância.

Em 2008, foi publicado o Decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008, que dispõe sobre o ProInfância. De acordo com o normativo, são objetivos do Programa:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. São objetivos do Pro-Infância:

- I – a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública;
- II – a melhoria da infraestrutura das creches e pré-escolas públicas já existente nas redes municipais e do Distrito Federal; e
- III – a ampliação do acesso à educação infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 2008)

O Decreto não trouxe novidades quanto à forma de execução, ou seja, o instrumento legal para a celebração da assistência financeira continuou sendo o convênio, após seleção e aprovação de propostas, na forma da legislação aplicável. Mas aqui já há uma clara definição das ações que serão apoiadas pelo Programa: a construção de unidades escolares de ensino infantil, a reforma de creches e pré-escolas públicas existentes; e o aparelhamento de escolas

³² Acesso Público ao Módulo Obras 2.0, disponível em <http://SIMEC.mec.gov.br/painelObras/>.

reformadas ou construídas por este programa. Apesar da construção de novos estabelecimentos ser a principal ação pela qual o Proinfância ficou conhecido, convém salientar que o Programa também apoia financeiramente a reforma e aquisição de equipamentos (REZENDE, 2013).

Nessa primeira fase, que ficou conhecida como Pré-PAC, o FNDE disponibilizava os projetos das escolas infantis e os municípios eram responsáveis pela licitação, contratação, execução e fiscalização das construções (REZENDE, 2013). Os recursos destinados às obras eram repassados por meio de convênios celebrados entre o FNDE e os entes federados. Entre 2007 e 2010, de acordo com Módulo Obras 2.0, foram pactuadas 2.432 obras³³.

Em 2011, o programa passou a integrar a 2ª etapa do PAC, também conhecido como PAC 2 com o objetivo de acelerar a implementação da infraestrutura necessária à educação infantil (REZENDE, 2013). A publicação do Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011, formaliza a execução do Proinfância no âmbito do PAC 2, dando início à segunda fase do programa (REZENDE, 2013). É criada, então, uma ação orçamentária específica para identificar a execução do Programa, a ação 12KU³⁴ – Implantação de Escolas para Educação Infantil, com o objetivo de propiciar a realização de iniciativas de construção e aquisição de equipamentos e mobiliários, com vistas à implantação de escolas de educação infantil (creche e pré-escola), alinhado ao objetivo de ampliar a oferta pública neste segmento da educação básica.

Nesse momento, ainda não houve alteração na forma de execução do Programa, que continuou sendo implementado mediante apresentação e avaliação de projetos e a efetivação do financiamento se dava por intermédio de contratos, convênios, acordos ou similares, mediante descentralização, transferência voluntária ou, conforme o caso, execução direta pelo FNDE. Rezende (2013) chama atenção para o fato de que, ao menos nas primeiras aprovações realizadas pelo FNDE sob a vigência do PAC 2, não ficou muito claro quais eram os requisitos para a definição dos municípios a serem contemplados, como se daria a operacionalização da seleção dos projetos e como ocorreria a transferência dos recursos (REZENDE, 2013, p. 44).

Em 2011, foi publicada a Resolução/CD/FNDE nº 13, de 21 de março de 2011, que “Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil (Proinfância) e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2)”. É a partir desse momento que a transferência de recursos deixa de ser por convênios

³³ Foram considerados os seguintes tipos de projetos: Creche – Pré-escola (projeto único); Creche-Pré-escola (tipos 1 e 2); Escolas de EI (tipos B e C); MI – Escola de EI (tipos B e C); Quadra coberta e Quadra Escolar.

³⁴ 12KU refere-se ao código da ação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

e passa a ser por transferência automática, tornando o processo mais célere e simplificado, uma vez que os recursos financeiros são depositados diretamente em conta corrente aberta no Banco do Brasil S/A especificamente para este Programa. Nesse ano são pactuadas 2.918 obras.

Cabe, neste momento, fazer a diferenciação entre as modalidades de repasse de recursos “convênio” e “transferência automática de recursos”.

O Convênio é um acordo ou ajuste que regula a transferência de recursos financeiros de dotações orçamentárias consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O Convênio deve ter como participantes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

As Transferências Automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante o depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. Essa forma de transferência é empregada na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação. São exemplos de programas governamentais que utilizam as transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, Programa de Educação de Jovens e Adultos, Programa Brasil Alfabetizado etc. (BRASIL, 2013, p. 1-3).

Assim, ao dispensar o uso de convênios ou instrumento congênere, a transferência automática realiza o depósito diretamente na conta bancária do ente beneficiário, garantindo acesso ao recurso com maior facilidade e brevidade.

Ainda em 2011, foi publicada a Resolução/CD/FNDE nº 52, de 29 de setembro de 2011 que estabeleceu critérios para que MEC transferisse recursos para apoio à manutenção dos novos estabelecimentos do Proinfância que já estivessem em atividade, mas que ainda não tivessem sido contemplados com recursos do Fundeb. Para fazer jus aos recursos, os gestores deveriam cadastrar no Simec os novos estabelecimentos de educação infantil, informando o endereço do estabelecimento, a data de início do funcionamento e a quantidade de crianças atendidas, especificando matrículas em creche e em pré-escola, tanto em período integral quanto parcial (art. 4º).

Em 2012, uma nova Resolução é publicada, a Resolução/CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, que traz uma importante mudança no escopo dos critérios para a transferência de recursos.

Art. 1º Estabelecer os critérios técnicos para assistência financeira aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2 para **construção de unidades de educação infantil** – Proinfância, construção de quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares (BRASIL, 2012, grifos nossos).

Assim, ao menos no âmbito do PAC 2, não havia mais a previsão de reformas e aquisição de equipamentos, o escopo estava limitado apenas à construção de unidades de educação infantil. A meta era a construção, até 2014, de seis mil unidades de creches e pré-escolas, sendo mil e quinhentas unidades ao ano. É importante destacar que a meta não se refere a entrega de 6 mil unidades prontas e em funcionamento, mas sim à aprovação dos projetos, ou seja, mil e quinhentos projetos aprovados por ano (REZENDE, 2013).

Cabe salientar, ainda, que o Plano Plurianual aprovado para o período de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015), por meio da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, definiu como meta apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas. De acordo com o Relatório de Monitoramento do PPA 2012-2015 – Ano-base 2015, de 2011 a 2015, foi apoiada a construção de 6.187 unidades de educação infantil, beneficiando 2.736 municípios nos 26 estados, além do Distrito Federal.

Já o PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016) manteve uma meta específica para a educação infantil, porém não relacionada à ampliação da rede física e sim à ampliação do acesso, cuja redação é:

04KF – Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2016).

Em 2019, como consta no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019 (Ano-base 2019):

[...] com recursos oriundos do Plano de Ações Articuladas (PAR) foram aportados cerca de R\$ 294,56 milhões contemplando a construção de 264 novos estabelecimentos de educação infantil e a reforma e ampliação de 124 unidades de educação infantil, beneficiando ao todo 283 municípios. Em relação a aquisição de mobiliários e equipamentos de educação infantil, o aporte foi de aproximadamente R\$ 5,34 milhões, atendendo a 33 escolas de educação infantil. Durante o período de vigência do PPA (2016- 2019) foram aportados recursos para a construção de aproximadamente 700 novos estabelecimentos de educação infantil, a reforma e ampliação de 248 unidades, bem como a aquisição de mobiliários e equipamentos para 274 creches e pré-escolas. (BRASIL, 2019, p. 325).

Desde 2013, a implementação do Proinfância é regulada pelas Resoluções nº 15, de 16 de maio de 2013 e nº 25, de 14 de junho de 2013. A primeira, tem como objetivo aprovar os critérios e procedimentos para a transferência direta de recursos financeiros ao Distrito Federal e aos municípios para apoiar a manutenção de novos estabelecimentos de educação infantil pública que estejam em plena atividade e ainda não tenham sido contemplados com recursos do Fundeb. Os recursos devem ser utilizados, exclusivamente, em despesas correntes³⁵ para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil pública. A LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) define que serão consideradas despesas com MDE as seguintes:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

³⁵ Categoria da classificação econômica da despesa que agrupa os vários detalhamentos pertinentes às despesas de custeio das entidades do setor público e aos custos de manutenção de suas atividades, tais como as relativas a vencimentos e encargos com pessoal, juros da dívida, compra de matérias primas e bens de consumo, serviços de terceiros e outros. (BRASIL, [2022]).

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996).

Já a Resolução nº 25/2013 estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil do Proinfância, com utilização de metodologias inovadoras (MI).

As Metodologias construtivas inovadoras são compostas de novos produtos e sistemas construtivos, e englobam alguns termos comumente utilizados, tais como: painéis e elementos pré-moldados e pré-fabricados, monoblocos, etc. A utilização de metodologias inovadoras visa o atendimento a três premissas básicas do processo de implantação e expansão do programa Proinfância: tempo de execução, qualidade da construção e custo da construção.

- Tempo de execução – finalização da obra em tempo reduzido, utilizando para tal um processo licitatório e de contratação mais eficiente e transparente e uma metodologia de projeto e construção mais rápida e limpa;
- Qualidade da construção – garantia da qualidade do ambiente construído, por meio dos recursos oferecidos pela industrialização, e de construção, e da possibilidade de mensuração de requisitos de desempenho do edifício, previstos pela NBR 15.575;
- Custo da Construção – custo global da obra compatível ou menor que o preço de referência do FNDE para Estabelecimentos de Ensino Público. (BRASIL, 2013, p. 5).

Observa-se, então, que não há mais a previsão de construção de quadras esportivas escolares cobertas e a cobertura de quadras escolares já existentes e fica evidente o uso de metodologias inovadoras. O art. 6º da Resolução supracitada esclarece, ainda, que a utilização do projeto padrão adotado pelo FNDE é uma condição a ser observada pelos municípios.

Art. 6º. Os municípios e o Distrito Federal que optarem pela utilização de projetos com utilização de metodologia inovadora deverão utilizar exclusivamente o projeto transposto para a Metodologia Inovadora registrado pelo FNDE para sua localidade.

Parágrafo Único – Considera-se projeto transposto o conjunto de documentos homologados no certame licitatório, para cada uma das Metodologias Inovadoras, que contemplem a substituição de todos os elementos característicos, respeitados os parâmetros funcionais e estéticos em relação ao projeto padrão adotado pelo FNDE. (BRASIL, 2013).

Em relação aos critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal dois normativos devem ser observados. A Resolução nº 3, de 29 de abril de 2020 e a Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020. A primeira regula o 3º ciclo do PAR (2016 a 2019) e a segunda, o 4º ciclo (2021 a 2024).

Como mencionado anteriormente, de 2007 a 2011, os municípios eram responsáveis pela licitação, contratação, execução e fiscalização das construções das unidades. Entre 2012 e 2015, o FNDE decidiu centralizar o processo licitatório nacional voltado à construção integral das unidades infantis do programa, com objetivo de reduzir o tempo de construção dos empreendimentos. Nesse período, foram pactuadas 5.055 obras, dentre as quais 1.286 utilizando MI (BRASIL, [2022]). Apesar da utilização de MI em detrimento de metodologias convencionais, os resultados previstos não foram alcançados. Por isso, em 2015, optou-se por retornar a lógica vigente na primeira etapa do Programa (Pré-PAC), ou seja, os entes federativos têm o encargo de licitar, contratar, executar e fiscalizar as obras.

Para que um município possa receber os recursos do Proinfância, ele deverá:

[...] elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR) a partir do diagnóstico da sua situação educacional, preencher e enviar eletronicamente os formulários e documentos disponibilizados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec, módulo PAR, indicando as ações de infraestrutura física referentes às obras e serviços de engenharia, com os respectivos quantitativos para atendimento.

Para construção de escolas de educação infantil poderão ser adotados projetos-padrão, nomeados Creche Pré-Escola Tipo 1 e Creche Pré-Escola Tipo 2, fornecidos pelo FNDE, cujos parâmetros técnico-construtivos para a implantação são predefinidos pela autarquia, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC.

Os municípios podem apresentar projetos próprios de escolas de educação infantil, elaborados pelos proponentes, nomeados “Creche Pré-Escola – Projeto Próprio”, cujos parâmetros técnico-construtivos devem seguir orientações estabelecidas nos manuais de orientações técnicas elaborados pelo FNDE.

A solicitação de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, deverá ocorrer via Simec, módulo PAR, por meio de iniciativa específica para este fim. (BRASIL, 2022).

O ciclo vigente do PAR engloba o período de 2021 a 2024 e é regulado pela Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020.

Desde sua criação, o Proinfância passou por diversas fases de implementação e reformulações, marcado por avanços, retrocessos e crises (ARAÚJO; SANTOS, 2021). A

inclusão do programa no PAC 2 representou desburocratização no processo de pactuação, contribuindo para a agilidade no processo de adesão à política (PIRES, 2017). Entretanto, o número de estabelecimentos concluídos não é proporcional ao volume de recursos financeiros aplicados. De acordo com os dados disponíveis no Simec³⁶, de 2007 a 2021, foram pactuadas 9.127 obras, das quais 4.742 encontram-se concluídas, o que equivale a um percentual de 52% de obras entregues.

Em 2012, um relatório de auditoria operacional publicado pelo Tribunal de Contas da União (TC 011.441/2012-7), apontou diversas dificuldades de implementação do Proinfância e trouxe algumas sugestões para melhorar a implementação da política.

Em relação à utilização de projeto padrão, o Tribunal destaca que:

56. Os projetos padrão utilizados para a construção das unidades do Proinfância em funcionamento não contemplaram adequadamente as diversidades regionais, em especial, no que tange aos condicionantes físico-ambientais, concernentes ao clima, inclusive quanto à adequação dos mobiliários e equipamentos (peça 27). Essa inadequação provocou o subaproveitamento dos espaços disponibilizados e o desperdício de recursos pela não utilização de áreas construídas.

[...]

59. De acordo com a pesquisa realizada com Secretarias Municipais de Educação, 32% das respondentes, alegam a inadequação do projeto às necessidades locais como uma das dificuldades para o funcionamento da unidade. Além disso, 28% informa que tais inadequações dificultam o início das atividades das unidades do Proinfância. Percebe-se, portanto, que o funcionamento da unidade é prejudicado diretamente pelas inadequações do projeto às necessidades regionais. (BRASIL, 2012).

Outro ponto levantado pela auditoria diz respeito à fiscalização dos recursos repassados para manutenção inicial das unidades do Proinfância. De acordo com o documento,

156. A sistemática de controle dos recursos para apoio financeiro destinado à manutenção inicial das novas unidades do Proinfância não é capaz de assegurar que o repasse de recursos financeiros seja realizado de maneira adequada. Além disso, não existem meios para viabilizar o acompanhamento posterior das escolas construídas com recursos do programa. (BRASIL, 2012).

³⁶ Consulta realizada em setembro de 2022.

Como já mencionado anteriormente, desde 2016, observa-se o fortalecimento de políticas neoliberais e conservadoras em nosso país. A adoção do Novo Regime Fiscal – EC nº 95/2016, ao estabelecer no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a partir de 2017, limites individualizados para as despesas primárias correspondentes ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA coloca em risco a implementação de diversas políticas públicas, dentre elas o Proinfância. A EC nº 95/2016 prevê, ainda, que, durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão congeladas. Logo, nesse regime fiscal, até 2036, o orçamento do Poder Executivo não poderá ser reajustado por percentuais acima da inflação do ano anterior. Amaral (2017, p. 1) afirma que “no contexto do Poder Executivo o orçamento do MEC poderá ser reajustado acima da inflação, desde que os outros organismos desse Poder tenham reajustes abaixo da inflação”.

Macêdo (2017) faz a ressalva de que determinadas despesas não estão compreendidas no cômputo, tais como os gastos como:

(i) independentemente da finalidade, sejam autorizados por meio de crédito extraordinário (art. 107, § 6º, inciso II, do ADCT) ou, desde que haja margem fiscal, tenham sido inscritos, até o exercício financeiro de 2015, em restos a pagar (art. 107, § 11, do ADCT); ou (ii) independentemente da forma de autorização, refiram-se a:

I – transferências constitucionais relativas (art. 107, § 6º, inciso I, do ADCT):

a) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF (art. 21, inciso XIV, da Constituição e Lei nº 10.633/2002);

b) à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, § 1º, da Constituição);

c) à repartição de impostos (art. 146, parágrafo único, inciso III, art. 153, § 5º, art. 157, art. 158, incisos I e II, art. 159);

d) à repartição da contribuição do salário educação (art. 212, § 6º, da Constituição);

e) à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 60, caput, incisos V e VII do ADCT);

II – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 107, § 6º, inciso III, do ADCT); e

III – aumento de capital de empresa estatal não dependente (art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT). (MACÊDO, 2017, p. 6, grifos nossos).

Araújo e Santos (2021) entendem que a vigência da EC nº 95/2016 afeta a implementação do Proinfância contribuindo para o seu esvaziamento. Como o Proinfância

constitui uma despesa discricionária do Governo Federal sua execução está sujeita à avaliação de oportunidade pelo gestor. Portanto, um cenário de restrição orçamentária pode comprometer os investimentos no programa, considerando que o gestor pode optar por destinar os recursos a outras políticas em curso ou mesmo criar políticas.

O Governo Federal do presidente Jair Bolsonaro vem apontando como perspectiva para ampliação do acesso à educação infantil a reformulação das ações de apoio à rede escolar pública de educação infantil, tendo entre as ações defendidas a disponibilização de vagas em creches privadas por meio de *voucher*, a aplicação e divulgação dos resultados da avaliação piloto da educação infantil e a implementação dos Parâmetros de Qualidade da Educação Infantil, publicada pelo MEC em 2018, com o objetivo de:

[...] orientar o sistema de ensino com os padrões de referência de organização, gestão e funcionamento das Instituições de Educação Infantil, contribuindo para um processo democrático de formulação, implementação e avaliação das Políticas Públicas para as crianças da faixa etária de 0 até 5 anos, promovendo iniciativas inovadoras e coletivas, que visem a aprendizagem e o desenvolvimento integral e integrado das crianças. (BRASIL, 2018, p. 7).

A proposta de disponibilização de *vouchers* é especialmente preocupante, uma vez que contribui para a oferta de educação infantil em instituições com infraestrutura inadequada às crianças, além de contribuir para a precarização do trabalho dos profissionais especializados em educação infantil. Transferir para a iniciativa privada a oferta de vagas de educação infantil pode contribuir para reforçar a ideia de que creches, em especial, são instituições voltadas ao cuidado e não à educação, visão que há tempos luta-se para que seja superada. É urgente que o poder público invista em educação infantil de qualidade a fim de solidificar todos os avanços alcançados.

O Proinfância não pode ser entendido como a única solução para o déficit de vagas na educação infantil, apesar de contribuir para melhorar o acesso à educação infantil ao viabilizar a construção de creches e pré-escolas, contribuindo, assim, para a ampliação e melhoria da rede física destinada a esse nível de ensino. Os dados de execução orçamentária mostram que o Governo Federal, dentro do período analisado para esta pesquisa, destinou mais de R\$ 20 bilhões ao Proinfância, ainda que a partir de 2016 o montante alocado na política venha caindo, como será analisado no tópico abaixo. Araújo e Santos (2021) ressaltam que o Proinfância precisa ser analisado para além de uma política de expansão da rede física e garantia de acesso,

uma vez que as ações de educação infantil devem ser, de fato, significativas para os profissionais e crianças:

Mais do que isso, é necessário que esse Programa possa fortalecer a política municipal de Educação Infantil, sendo o mote para a elaboração de propostas pedagógicas coerentes e alinhadas com os atuais estudos sobre o desenvolvimento das crianças e no respeito às suas infâncias, reverberando em ações de educação e cuidado, que devem ser indissociáveis, e que realmente sejam significativas para profissionais, bebês e crianças pequenas. (ARAÚJO; SANTOS, 2021, p. 10).

Por isso, as autoras reforçam a importância do Proinfância enquanto política pública de acesso à educação infantil e ressaltam ser fundamental a luta pela sua continuidade.

5.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PROINFÂNCIA

Para analisar a execução orçamentária do Proinfância, recorreu-se ao Painel do Orçamento Federal³⁷, o qual disponibiliza informações da execução orçamentária federal de forma pública, disponível no SIOP e, quando necessário, as informações foram complementadas pelos Relatórios de Gestão do FNDE dos anos de 2011 a 2021. A escolha pela SIOP se deu em razão de este ser um sistema informatizado estruturante de suporte ao processo orçamentário.

É importante destacar que o Ministério da Educação, por meio da Portaria nº 9, de 31 de dezembro de 2009 instituiu a adoção de dois instrumentos de planejamento: subação orçamentária e o plano interno (PI), atualmente, regulamentados pela Portaria nº 6, de 9 de dezembro de 2019. De acordo com normativo:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Custos para as unidades orçamentárias e gestoras do Ministério da Educação – MEC, por meio da adoção da Subação Orçamentária e do Plano Interno – PI.

³⁷ www.Siop.planejamento.gov.br.

§ 1º A Subação Orçamentária é o instrumento de **integração entre o planejamento, a programação e a execução orçamentária e financeira**, e objetiva orientar os processos de tomada de decisão e imprimir visibilidade à execução das políticas de educação, podendo ser executada por meio de uma ou mais ações orçamentárias, em um ou mais planos orçamentários.

§ 2º As Subações Orçamentárias e os Planos Internos devem refletir as políticas nacionais de educação, observadas as metas constantes do **Plano Nacional de Educação** e demais planos desenvolvidos no âmbito das instituições federais vinculadas ao MEC integrados aos Planos Plurianuais – PPA e Leis Orçamentárias.

§ 3º As Subações Orçamentárias e os Planos Internos serão cadastrados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC sob a supervisão da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação – SPO/MEC.

§ 4º O Plano Interno, constante do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, será utilizado prioritariamente como instrumento de gerenciamento e de detalhamento dos atributos da Subação Orçamentária, com vistas à apropriação de custos das políticas nacionais de educação. (BRASIL, 2019).

As informações sobre PI e subação estão disponíveis apenas internamente no MEC, não sendo, portanto, de acesso público. Logo, os relatórios disponíveis no SIOP não dispõem de tal detalhamento, o que, para a compreensão da execução das políticas de educação no âmbito MEC, gera um certo prejuízo, uma vez que a discriminação mais precisa da despesa ocorre nesses dois instrumentos de execução. Por isso, para essa dissertação, a análise da execução do Proinfância ficou restrita ao decênio 2011 – 2021, pois, a partir de 2011, o programa passou a contar com uma ação orçamentária específica, o que possibilita uma análise mais fidedigna dos recursos destinados à construção de creches e pré-escolas, ainda que possa ter havido execução de despesas relacionadas ao Proinfância em outras ações orçamentárias.

De 2011 a 2016, a ação orçamentária era denominada **Implantação de Escolas para Educação Infantil**. A partir de 2017, passou a chamar-se **Apoio à implantação de escolas para educação infantil**. O orçamento do Proinfância é executado pelo FNDE e tem como objetivo apoiar a construção e a ampliação de escolas de educação infantil e aquisição de equipamentos e mobiliário, a fim de garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil pública. Considera-se escola apoiada o estabelecimento de educação infantil que teve seu projeto de construção ou ampliação apoiados ou ainda que tenha sido contemplada com mobiliário e equipamentos.

Como já afirmado, a assistência financeira ocorre mediante apresentação e aprovação de projetos disciplinados por resolução específica do Conselho Deliberativo do FNDE e sua

execução ocorre por meio de transferência direta pelo FNDE, sem necessidade de convênio ou instrumento semelhante, mediante Termo de Compromisso.

É caracterizada por ser uma transferência com alto grau de discricionariedade e, de acordo com Fernandes (2018, p. 122) “O Proinfância é um exemplo típico de transferência voluntária da União para o Distrito Federal e municípios, que vem servindo para indução da política de fomento à ampliação do atendimento na educação infantil”.

Assim como na análise do orçamento do MEC e do FNDE realizada no Capítulo 4, a escolha da análise com base na dotação atualizada justifica-se pelo fato de que ela representa os valores disponibilizados ao Proinfância já considerando todas as alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício. Entretanto, em determinados momentos, para se ter dimensão dos cortes realizados pelo Governo nos recursos destinados ao programa, comparou-se a dotação inicial e a dotação atualizada. Além disso, optou-se por analisar todas as etapas da despesa (empenho, liquidação e pagamento), pois como toda obra, a construção de creches e pré-escolas tem duração plurianual e, como explicado anteriormente, o FNDE empenha todo o valor da obra, mas realiza os repasses por etapas da obra. Assim, para a compreensão de todo o processo de execução de programa, julgou-se necessário analisar a execução orçamentária da despesa como um todo.

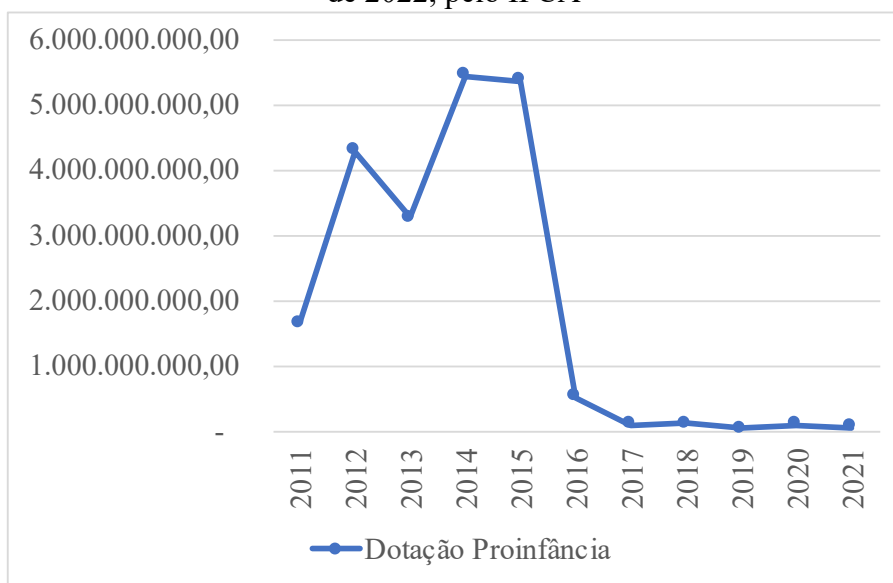
A Tabela 8 discrimina os valores executados pelo Proinfância nos anos de 2011 a 2021. Já o Gráfico 10 demonstra a evolução da dotação atualizada no período de análise.

Tabela 8 – Execução Proinfância de 2011 a 2021 – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
2011	1.650.729.019	1.650.729.013	574.765.065	571.521.315
2012	4.298.268.621	3.135.728.805	1.216.831.005	1.216.831.005
2013	3.283.877.487	3.283.877.487	916.490.777	364.573.804
2014	5.447.756.053	4.173.229.062	146.904.723	146.904.723
2015	5.383.852.844	575.324.603	14.442.076	14.442.076
2016	528.501.636	489.718.785	53.813.012	41.062.001
2017	102.873.780	84.049.068	12.556.945	12.556.945
2018	120.472.616	120.298.999	1.008.559	1.008.559
2019	36.029.200	35.751.773	4.634.875	4.634.875
2020	85.760.340	85.760.340	50.762.559	50.762.559
2021	53.032.807	53.032.807	37.745.737	37.745.737
Total	20.991.154.403,00	13.687.500.742,00	3.029.955.333,00	2.462.043.598,58

Fonte: SIOP. Elaborado pela autora (2022)

Gráfico 10 – Evolução Dotação Orçamentária (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Pelo gráfico, é possível observar que entre os anos de 2012 e 2015 houve um significativo aumento na dotação orçamentária destinada ao programa, com destaque para a evolução ocorrida entre 2011 e 2012, período em que a dotação aumentou 160%. Em 2020 observou-se um aumento de 138% no volume de recursos alocados no Proinfância, mas tal aumento não foi suficiente para recuperar as perdas de anos anteriores, principalmente de 2016, ano que o programa perdeu 90% de seus recursos, e 2017, quando perdeu 81% em relação a 2016, exercício em que a dotação já havia sido extremamente baixa. Fernandes (2018) afirma que:

Os níveis de contingenciamento sobre o Proinfância foram altíssimos, com destaque para o ano de 2015: a principal fonte que subsidiaria a ação, com os recursos do Pré-Sal, não entrou no orçamento do governo no volume que estava previsto, de modo que houve realocação das fontes possíveis. Além disso, nesse mesmo ano houve um grande contingenciamento do orçamento da Educação no valor de 9,4 bilhões, sendo um dos principais programas de investimentos atingido o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que sofreu corte de verbas da ordem de 25,9 bilhões. O Proinfância está inserido no PAC e, portanto, sofreu duplo impacto do corte de verbas, sendo um dos programas da educação mais afetados pelo contingenciamento. Como a transferência de recursos federais para o Proinfância ocorre de forma voluntária, o gestor detém maior poder de “escolha” sobre os rumos da política, o que torna essa um alvo mais fácil para os “cortes” de verbas, especialmente em época de crise ou poucos recursos. No ano de 2016, embora a diferença entre créditos autorizados e montante empenhado tenha sido

menor, a dotação final de recursos para o programa foi muito inferior à dos outros anos (FERNANDES, 2018, p. 149).

Desde 2016, como já explicado, observa-se em nosso país a intensificação de políticas de ajuste fiscal conservadoras que caminham na contramão da consolidação das políticas sociais. O *impeachment* da Presidente Dilma, segundo Dourado (2020), contribuiu consideravelmente para esse cenário. Além disso, a aprovação da EC nº 95/2016 levou à adoção de medidas de ajustes fiscais, sob a justificativa de conter os gastos do Governo.

Figueiredo (2019), ao analisar o impacto da Emenda EC nº 95/2016 no alcance das metas do PNE, em relação à Meta 1, que trata da educação infantil, alerta que a oferta de vagas em educação infantil não tem seguido o ritmo esperado. Além disso,

Fica igualmente claro que a continuidade da vigência da EC 95, que prevê uma redução da ordem de 25% a 30% nos recursos a serem destinados às áreas sociais, impactará em índices similares a educação e, nesse cenário, produzirá uma contração dos recursos destinados à área, que cairão de 6,5% do PIB (em 2015) para menos de 5%, em uma década, inviabilizando todas as metas do PNE (FIGUEIREDO, 2019, p. 477).

Outro ponto importante a se observar é que o Proinfância é uma despesa discricionária, portanto, sua execução depende da análise de conveniência e oportunidade por parte do gestor. Ao estabelecer um “teto de gastos” o Novo Regime Fiscal contribui para acirrar a disputa alocativa entre as políticas de educação, uma vez que a expansão de uma despesa discricionária impõe ao gestor a compensação em outra política discricionária. Além disso, um eventual aumento de despesas obrigatórias forçará uma redução das despesas discricionárias, de modo a manter o equilíbrio fiscal, o que poderá colocar em risco a execução do Proinfância. Os dados apresentados no Capítulo 4 indicam que, no período em tela, o orçamento das despesas obrigatórias no âmbito do FNDE representou, em média, 67% do orçamento, ou seja, mais da metade do orçamento já estava comprometido, não havendo margem ao gestor para decidir sobre sua execução. O Proinfância, em 2011, concentrava 12% dos recursos de despesas discricionárias do FNDE e em, 2021, esse volume caiu para 1%, o que demonstra o esvaziamento da política. Um volume tão baixo de recursos, além de prejudicar a pactuação de novas obras, impacta diretamente na conclusão de obras que estão paradas. O Relatório Tá de pé, de abril de 2022, revela que de 2007 até março de 2022, 15.732 obras de creches e escolas

estavam cadastradas no SIMEC, porém, apenas 8.121 obras haviam sido concluídas e 1.843 encontravam-se em execução. O número de obras canceladas alcançou um total de 2.706, 577 obras ainda não haviam sido iniciadas e 2.485 encontram-se paralisadas (TRANSPERÊNCIA BRASIL, 2022).

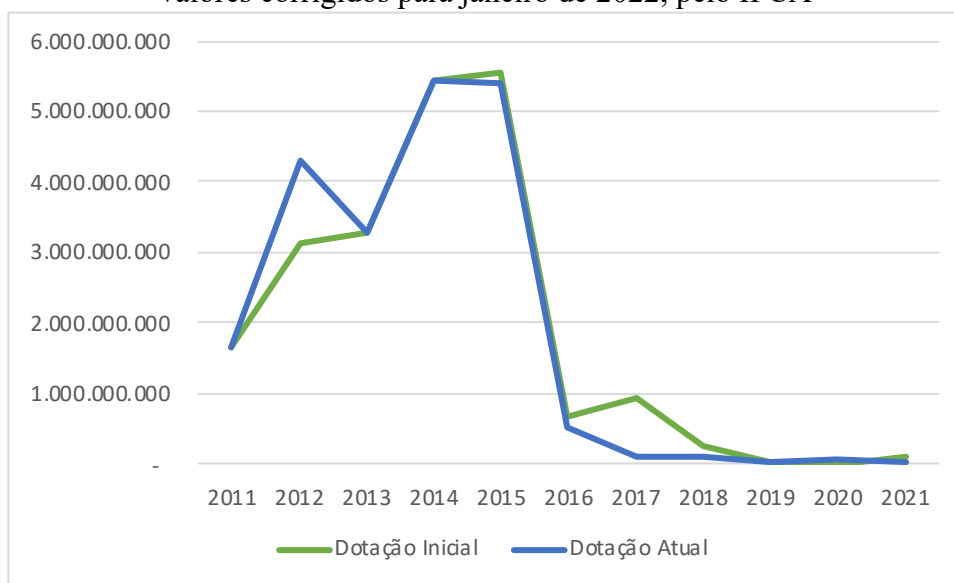
A análise dos dados indicou, ainda, que durante a execução do orçamento, a dotação aprovada para o Proinfância sofreu cortes, como pode ser verificado na Tabela 9 e no Gráfico 11.

Tabela 9 – Comparativo Dotação Inicial x Dotação Atualizada Proinfância (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	% Aumento/Redução em relação ao ano anterior
2011	1.650.729.018,56	1.650.729.018,56	0%
2012	3.135.728.805,23	4.298.268.621,25	37%
2013	3.283.877.486,87	3.283.877.486,87	0%
2014	5.447.756.052,97	5.447.756.052,97	0%
2015	5.542.781.496,54	5.383.852.843,78	-3%
2016	659.209.877,25	528.501.636,41	-20%
2017	924.891.211,34	102.873.779,72	-89%
2018	245.526.781,82	120.472.616,47	-51%
2019	36.029.200,31	36.029.200,31	0%
2020	11.434.712,01	85.760.340,08	650%
2021	115.356.403,38	53.032.807,26	-54%
Total	21.053.321.046,28	20.991.154.403,68	

Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Gráfico 11 – Comparativo Dotação Inicial x Dotação Atualizada Proinfância (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



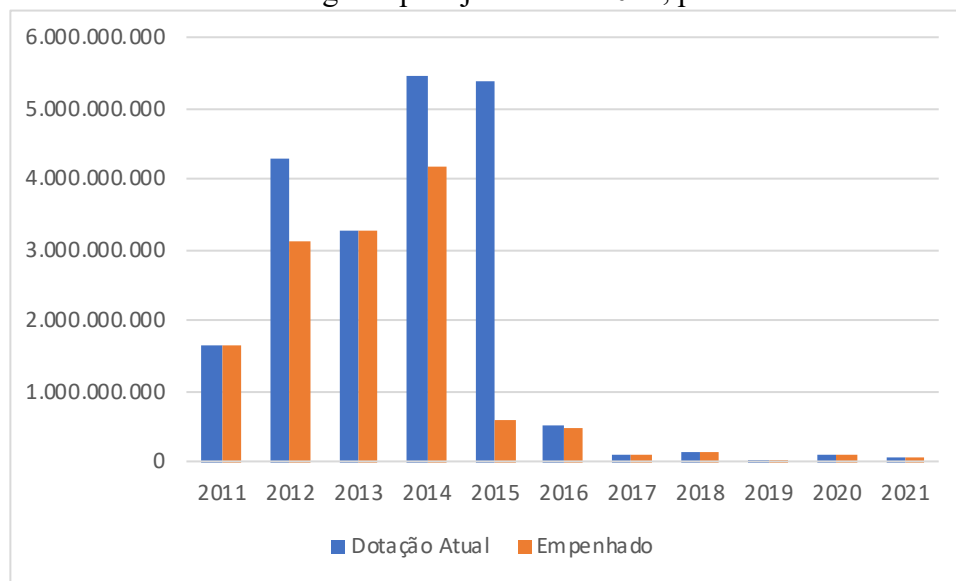
Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

É possível observar que de 2015 a 2018 o Proinfância sofreu “cortes” em sua dotação, sendo que em 2017 a redução representou 89% e, até 2021, não havia retomado os patamares anteriores. Esse resultado indica que a política não é considerada estratégica, pois além de destinar menos recursos à construção de creches e pré-escolas a partir de 2016, o orçamento aprovado é remanejado para outras ações ao longo do exercício, reduzindo ainda mais a capacidade do gestor de garantir a ampliação da rede física de educação infantil.

Como dito anteriormente, a despesa possui três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Para que uma despesa seja paga, ela deve passar pelo crivo do empenho, em que se cria para o Estado obrigação de pagamento, e pela liquidação, estágio em que será cobrada a prestação dos serviços ou a entrega dos bens, ou, ainda, a realização da obra. Pela análise do

Gráfico 12, é possível observar que, desde 2016, o FNDE empenhou quase todo o valor disponível, mas isso não representou uma melhor execução do Programa, como será analisado mais à frente.

Gráfico 12 – Evolução Dotação Orçamentária x Despesas Empenhadas (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

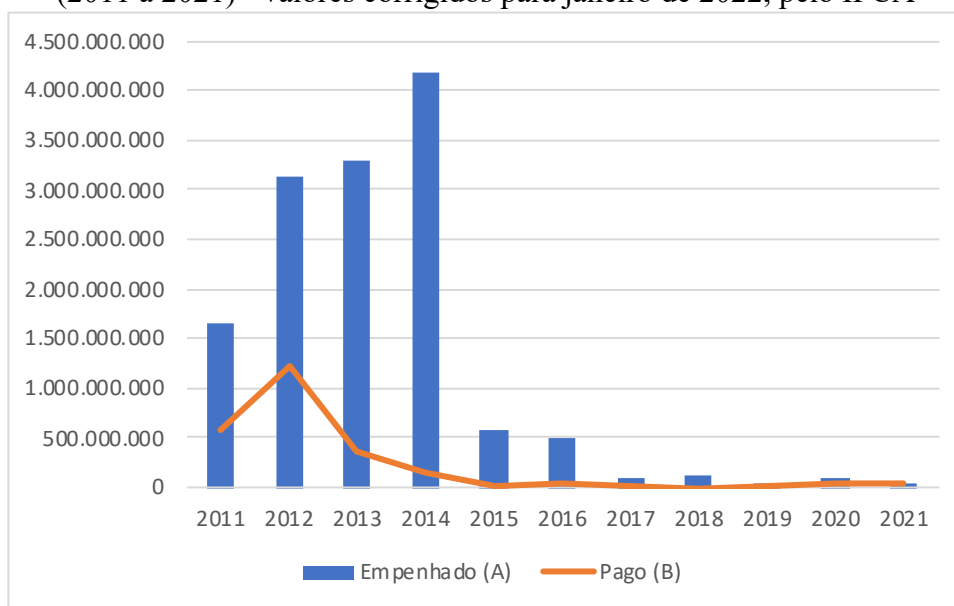
O significativo aumento na dotação orçamentária destinada ao programa entre os exercícios de 2012 a 2015, não representou maior execução da política, haja vista que, em 2015, por exemplo, apenas 3 % dos recursos empenhados foram pagos. Em 2018, esse percentual foi de apenas 1%. Esses dados podem ser verificados pela análise da Tabela 10 e do Gráfico 13.

Tabela 10 – Percentual de execução de pagamento das despesas do Proinfância (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Empenhado (A)	Pago (B)	(B/A)
2011	1.650.729.013,42	571.521.315,10	35%
2012	3.135.728.804,93	1.216.831.004,84	39%
2013	3.283.877.486,87	364.573.804,49	11%
2014	4.173.229.062,41	146.904.723,08	4%
2015	5.753.324.602,52	14.442.075,75	3%
2016	489.718.785,44	41.062.000,63	8%
2017	84.049.068,02	12.556.945,45	15%
2018	120.298.999,06	1.008.558,87	1%
2019	35.751.772,64	4.634.875,04	13%
2020	85.760.340,08	50.762.559,00	59%
2021	53.032.807,26	37.745.736,58	71%

Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Gráfico 13 – Evolução Percentual de execução: Despesas Empenhadas x Despesas Pagas (2011 a 2021) - valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022)

Uma explicação possível para o baixo percentual de pagamento é a forma como o programa é executado. Conforme disposto na Resolução nº 3, de 29 de abril de 2020, as transferências de recursos serão realizadas em parcelas, de acordo com a execução da obra, sendo a primeira no montante de até 15%, após inserção da ordem de início de serviço de execução da obra, no Simec. Para as transferências de recursos das demais parcelas, será necessário que a entidade solicite desembolso no Simec e que ocorra a aferição da evolução física da obra e avanço de, no mínimo, 5%, comprovado mediante o relatório de vistoria inserido no Simec e aprovado pela equipe técnica do FNDE. O normativo informa, ainda, no inciso III do art. 16 que:

III – no caso de reduzida disponibilidade financeira, os critérios utilizados para a liberação dos recursos deverão observar a seguinte ordem de prioridade:

a) faixas de percentual de execução dos empreendimentos;

1. 75 a 100%;

2. 50 a 74%;

3. 25 a 49%; e

4. 0 a 24%.

b) ordem cronológica da solicitação de pagamento. (BRASIL, 2020).

Dessa forma, o FNDE empenha o valor solicitado pelo ente federado e vai realizando o desembolso financeiro em função do cronograma de execução das obras. O FNDE esclarece que:

[...] com a disponibilização dos créditos orçamentários do exercício, realizam-se os empenhos de obras do exercício vigente, de acordo com o valor tecnicamente aprovado pelo FNDE, além da realização de complementos orçamentários de obras de exercícios anteriores que tiveram suas execuções avançadas o suficiente para o repasse das demais parcelas. (BRASIL, 2016, p. 97).

Por se tratar de execução plurianual, a liquidação e pagamento de todo o valor empenhado acaba não ocorrendo no exercício corrente, restando, com isso, um significativo volume de recursos inscritos em Restos a Pagar (RAP), que serão executados apenas nos exercícios seguintes.

De acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas. (BRASIL, 1964).

O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, completa:

Art. 67 [...]

§ 1º Entendem-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas, na forma prevista neste decreto.

§ 2º O registro dos Restos a Pagar far-se-á por exercício e por credor. (BRASIL, 1986).

RAP, de forma simplificada, pode ser definido como empenhos que transitaram de exercício. Caso a despesa tenha sido apenas empenhada antes do encerramento do exercício,

será inscrita para o próximo exercício como Restos a Pagar não processados. Caso a despesa tenha sido empenhada e liquidada, será inscrita como Restos a Pagar Processados.

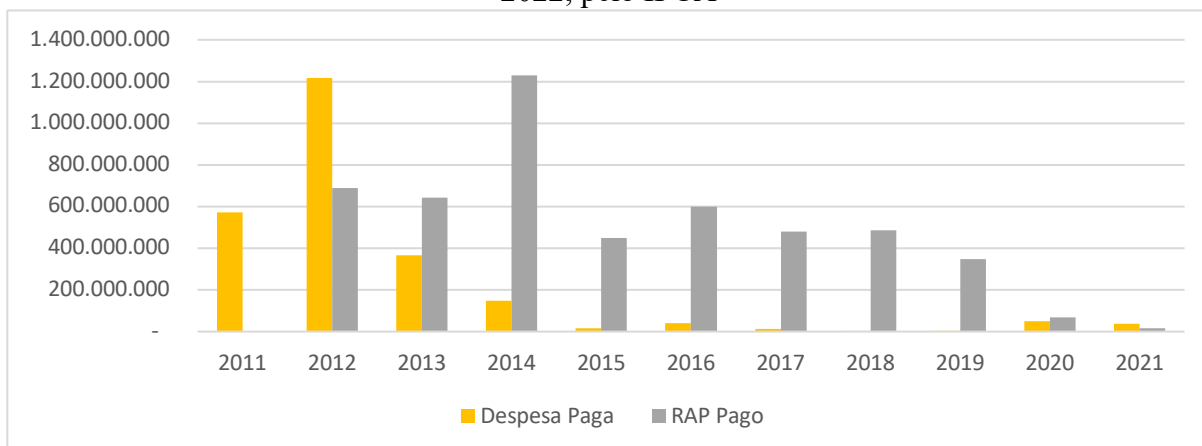
É isso o que ocorre com grande parte dos recursos do Proinfância. Dificilmente será possível empenhar, liquidar e pagar uma obra no mesmo exercício. Barradas (2019) ressalta:

Nos primeiros anos, assim que o acordo era pactuado pelas partes, o município e o Distrito Federal recebiam 100% do valor pactuado em uma conta específica para esse fim e o recurso ficava aplicado até que os desembolsos começassem a acontecer a partir do início da execução da obra. Em 2011, a Resolução/CD/FNDE nº 13, de 21 de março de 2011, estabeleceu em seu artigo 10º que a transferência de recursos financeiros ocorreria em duas parcelas, sendo a primeira quando da assinatura do Termo de Compromisso e a segunda após a comprovação de execução física da obra (BRASIL, 2011). Já em 2013, a Resolução/CD/FNDE no 25, de 14 de junho de 2013, também no artigo 10º passou a prever o primeiro repasse de 25% e os demais quando da comprovação da execução das obras (BRASIL, 2013). Esta Resolução, bem como a escassez de recursos pode estar dificultando o repasse tempestivo de recursos por parte do Governo Federal o que prejudica a execução e conclusão das obras. Além disso, a burocracia exigida pela legislação e pelos órgãos de controle para a transferência dos recursos tem dificultado as aprovações dos projetos para que os Municípios possam iniciar os processos licitatórios que por si só já são lentos e demasiadamente engessados. Acrescente-se a esse prazo o tempo necessário para realização da obra, que pode variar de acordo com a capacidade técnica e financeira do município. Conforme dados extraídos do Simec, o prazo de execução médio de uma obra do Proinfância é de 566 dias. Dessa forma, a média de tempo para a execução do projeto é de quase dois anos. (BARRADAS, 2019, p. 52).

Além disso, podem ser apontados como dificuldades para início e continuidade das obras a dificuldade dos entes federados para preencher o sistema; atrasos ou paralização na execução das obras e falhas na execução financeira dos recursos. Os dados disponibilizados pelo Módulo Obras 2.0 do Simec demonstram que de 2011 até setembro de 2022 havia 748 obras paralisadas, sendo os principais motivos abandono da empresa (207 obras) e rescisão contratual (252 obras).

Uma grande dificuldade encontrada para a realização desta pesquisa, refere-se aos valores inscritos em RAP na ação orçamentária do Proinfância. O Siop não apresenta relatórios sobre RAP inscritos. É possível apenas visualizar as informações sobre o RAP Pago, sem, contudo, poder diferenciar entre os processados e os não processados. Em relação ao Proinfância, o gráfico abaixo apresenta o comparativo entre as despesas pagas e o RAP Pago no período de 2011 a 2021:

Gráfico 14 – Despesas Pagas x RAP Pagos (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA



Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

É importante ressaltar que o valor do RAP Pago de determinado exercício não se refere às despesas inscritas como Restos a Pagar nesse mesmo exercício, mas apenas às despesas que estavam inscritas em RAP em algum momento e foram pagas. Ou seja, o RAP Pago de 2012, por exemplo, refere-se ao pagamento, em 2012, de despesas que estavam inscritas em RAP, ainda que tal inscrição tenha ocorrido em outros anos.

Como no SIOP não há informação sobre RAP Inscrito, optou-se por fazer os cálculos desse valor. A metodologia utilizada foi considerar como inscritas em RAP as despesas empenhadas, porém não pagas, no exercício a que se refere. Trata-se de uma estimativa, pois de acordo com o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, em regra, ao fim de cada exercício, as despesas legalmente empenhadas que ainda estão em fase de liquidação³⁸ devem ser canceladas. Porém, em decorrência do disposto no inciso II do art. 35, nem sempre essa anulação acontece. Já a inscrição de RAP Processado ocorre de forma automática, pois o direito do credor já foi verificado pela Administração Pública.

Art. 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I – vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

³⁸ Decreto nº 93.872/1986: “Art. 68 [...] § 5º Para fins do disposto no inciso I do § 4º, considera-se iniciada a execução da despesa: I – na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou II – na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida”.

II – vencido o prazo de que trata o item anterior, mas **esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;**

III – se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;

IV – corresponder a compromissos assumido no exterior.” (BRASIL, 1986, grifo nosso).

A Tabela 11 demonstra a estimativa de despesas inscritas em RAP nos exercícios de 2011 a 2021, bem como o percentual em relação ao empenho.

Tabela 11 – Estimativa e Percentual de Inscrição em Restos a Pagar Proinfância (2011 a 2021) – valores corrigidos para janeiro de 2022, pelo IPCA

Ano	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	RAP Inscrito (D) = (A)-(B)	% (D/A)
2011	1.650.729.013	574.765.065	571.521.315	1.079.207.698	65%
2012	3.135.728.805	1.216.831.005	1.216.831.005	1.918.897.800	61%
2013	3.283.877.487	916.490.777	364.573.804	2.919.303.682	89%
2014	4.173.229.062	146.904.723	146.904.723	4.026.324.339	96%
2015	575.324.603	14.442.076	14.442.076	560.882.527	97%
2016	489.718.785	53.813.012	41.062.001	448.656.785	92%
2017	84.049.068	12.556.945	12.556.945	71.492.123	85%
2018	120.298.999	1.008.559	1.008.559	119.290.440	99%
2019	35.751.773	4.634.875	4.634.875	31.116.898	87%
2020	85.760.340	50.762.559	50.762.559	34.997.781	41%
2021	53.032.807	37.745.737	37.745.737	15.287.071	29%

Fonte: SIOP. Elaboração da autora (2022).

Como afirmado anteriormente, era esperado que no âmbito do Proinfância houvesse um percentual significativo de despesas inscritas em restos a pagar, pois se trata de despesa plurianual, uma vez que as obras demoram, em média, 2 anos para serem concluídas, ultrapassando, portanto, um exercício financeiro. Mas, ao analisar os dados, observa-se que há anos em que quase todo o orçamento disponibilizado para o Proinfância foi inscrito em RAP, o que indica que nem mesmo os recursos referentes aos 25% iniciais da obra puderam ser repassados aos municípios e DF, como dispõe a Resolução/CD/FNDE no 25, de 14 de junho de 2013. Em 2018, por exemplo, 99% da dotação foi inscrita em RAP, indicando, dificuldade em iniciar tais construções. Como apontado anteriormente, o FNDE precisará se debruçar sobre os percalços operacionais enfrentados pela política para o que o Proinfância possa contribuir de forma efetiva com a ampliação do acesso à educação infantil.

O Proinfância é uma política que oferece oportunidade de início de novas práticas políticas e pedagógicas mais afetas às atuais concepções de educação infantil. Nesse contexto, a construção de creches e pré-escolas pode ser o mote para uma política de qualidade para esta etapa de ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo investigar a evolução do financiamento do Proinfância ao longo de 10 anos, ou seja, 2011 a 2021, e qual a importância dessa política pública para a educação infantil brasileira.

Para tanto, foi fundamental realizar uma retomada histórica das concepções de educação infantil, do seu reconhecimento primeiro como direito social e, posteriormente, como primeira etapa de educação básica. Além disso, o estudo de como a educação infantil surge nos planos nacionais de educação (PNE) foi importante para o estudo do Proinfância como política pública cujo objetivo é contribuir para a ampliação do acesso à educação infantil.

O Proinfância deve ser compreendido a partir da atuação supletiva e redistributiva da União. Portanto, para análise do seu financiamento foi necessário compreender como está estabelecido o pacto federativo, como se dá a distribuição de competências entre os entes federados e, principalmente, qual a atuação da União na implementação de políticas públicas educacionais, em especial, às voltadas às crianças de 0 a 5 anos de idade.

Para a análise dos dados orçamentários foi necessário compreender o funcionamento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, como se dá a distribuição de competência entre os órgãos que o compõe e suas principais atribuições. Foi importante, ainda compreender os principais conceitos orçamentários associados à execução da despesa para poder, então, analisar como se desenvolveu o financiamento do Proinfância nos últimos 10 anos.

A educação é um direito social e, de acordo com a CF/1988, é um dever do estado e da família. Portanto, a implementação de políticas educacionais por parte dos entes federados é importante não apenas para garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros, mas um dever constitucional do qual não podem se eximir. Assim, cabe à sociedade exigir do Estado uma atuação compromissada com a ampliação dos serviços prestados. Para tanto, a compreensão do financiamento público pela sociedade é fundamental para que esta possa cobrar a implementação de políticas educacionais que tenham como compromisso uma educação pública de qualidade.

Lançado em 2007, o Proinfância é uma política pública de Estado que tem como objetivo ampliar a rede física de creches e pré-escolas, contribuindo, assim para a ampliação do acesso à educação infantil. Os dados da última PNAD-Contínua do IBGE sobre Educação referente ao segundo trimestre de 2019 revelam que 27,5% dos pais de crianças de 0 a 1 ano e 39,9% dos responsáveis por crianças entre 2 e 3 anos declararam que a não existência de creche

ou pré-escola na localidade em que moram é o motivo pelo qual seus filhos não frequentam a escola. Portanto, investir na construção de estabelecimentos educacionais voltados a crianças de 0 a 5 anos de idade é fundamental para garantir que todas as crianças tenham a possibilidade de ingressar no sistema educacional desde a primeira etapa de educação básica e que tais estabelecimentos estejam construídos e equipados para atender as especificidades da educação infantil.

Segundo dados do Censo da Educação Básica, a rede municipal concentra 76,3% das matrículas e a rede federal possui menos de 1% de matrículas. Esses dados corroboram a premissa de que os municípios, em consonância com a sua competência constitucional de ser o ente responsável pela oferta de educação infantil, concentram a maioria das matrículas nesta etapa de ensino. Entretanto, como aponta Cara (2012), a educação infantil é uma das etapas mais caras de educação e, como os municípios, quando comparados à União, possuem menor capacidade fiscal, tributária e institucional de implementação de políticas públicas, a atuação supletiva e redistributiva da União tem ainda mais relevância.

Assim, o Proinfância é um típico exemplo de política pública federal alinhada à competência supletiva e redistributiva da União, mas sua efetividade depende da execução dos recursos pelos municípios e pelo Distrito Federal para que creches e pré-escolas possam ser construídas e entrem em funcionamento.

O período de 2012 a 2015 representou uma evolução no volume de recursos destinados ao programa. De 2011 para 2012, o aumento foi de 160%, ou seja, saiu de uma dotação de R\$ 1,6 milhão para R\$ 4,3 milhões, o que demonstrava a intenção do Governo Federal de investir na educação infantil, reconhecendo a importância desta etapa de ensino para acesso e permanência no sistema de ensino. Em 2015, a dotação do Proinfância alcançou R\$ 5,4 milhões, mas em 2016, após a intensificação de uma agenda neoliberal e conservadora no país, agravada pelo *impeachment* da presidente Dilma, o programa teve sua dotação reduzida em 90%, contando com apenas R\$ 528 mil para iniciar novas obras e concluir as obras de anos anteriores. A promulgação da EC nº 96/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, contribuiu ainda mais para o esvaziamento da política e em 2021, último ano de análise da década, teve como dotação ínfimos R\$ 53 mil, uma redução de 97% quando comparado a 2011, ano de início da análise. Esses dados demonstram que a construção de creches e pré-escolas não constitui política estratégica do atual Governo Federal, ainda que o PNE 2014-2024 tenha uma meta específica para tratar da ampliação do acesso à educação infantil. Ainda que o PPA 2020-2013 possua um programa específico para educação infantil e que a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância vise à atuação conjunta dos entes federados para implementar políticas

públicas articuladas para melhorar as condições de vida e proteger os direitos das crianças, em relação à estrutura física para educação infantil, a atuação federal tem sido enfraquecida pela ausência de investimentos substanciais que garantam a qualidade de creches e pré-escolas.

O esvaziamento observado no Proinfância segue a lógica do enfraquecimento do financiamento das políticas de educação infantil no âmbito do FNDE. De 2011 para 2012 houve um aumento de 152% nos recursos destinados à educação infantil, em razão das transferências de recursos da União aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de educação infantil na rede pública ou conveniada com o poder público, para as novas turmas de educação infantil terem tornado-se obrigatórias. Entretanto, a partir de 2016, a alocação de recursos na subfunção educação infantil caiu drasticamente, comprometendo a qualidade da oferta desta etapa da educação básica.

O governo do presidente Jair Messias Bolsonaro defende a ideia da concessão de vouchers para educação infantil como uma solução para as reduzir as desigualdades na oferta de vagas. Mas é preciso enfatizar que tal lógica reforça a ideia de qualidade, produtividade, eficácia e competitividade do setor privado em detrimento do setor público, contribuindo sobremaneira para a precarização da oferta de educação infantil.

Em relação à execução do Proinfância, os dados levantados para esta pesquisa demonstram que o programa possui uma baixa execução, gerando, conseqüentemente, um grande volume de recursos inscritos em RAP. Entretanto, tais dados devem ser analisados com cautela, pois obras possuem execução plurianual e dificilmente conseguirão cumprir os três estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) no mesmo exercício financeiro. Porém, a análise das informações de RAP do Proinfância foi prejudicada pela ausência de dados sobre RAP nos sistemas de acesso público sobre orçamento do Governo Federal. A fim de minimizar o impacto de falta de informações oficiais sobre RAP para esta pesquisa, foi utilizada como metodologia para apuração de RAP a diferença entre as despesas empenhadas e despesas pagas. De 2011 a 2019, mais da metade dos recursos empenhados foram inscritos em RAP, o que pode indicar uma dificuldade do FNDE em iniciar e continuar a execução das obras.

Outro dado importante encontrado refere-se ao número de obras paralisadas. De 2011 a 2021, estavam cadastradas no Simec, Módulo de Obras 2.0, 6.806 obras, das quais 2.900 estão com contratos vigentes. Dessas, 338 estão paralisadas. Uma possível explicação para essa situação deve-se, justamente, a utilização de projetos padronizados pelo FNDE. Ainda que tal medida tenha sido adotada para dar mais eficiência à implementação da política, tais projetos, em muitos casos, não levam em consideração as especificidades de terreno, clima e costumes locais. Analisar as origens de tais dificuldades não foi escopo desta dissertação e, portanto,

sugere-se que estudos mais aprofundados sobre as dificuldades de implementação do Proinfância deverão ser feitos a fim de se propor novas formas de implementação dessa política.

O Proinfância não deve ser entendido como a única solução para a ausência de vagas e educação infantil. Sua compreensão deve levar em consideração que é uma política federal, alinhada à competência supletiva e redistributiva da União em relação à educação infantil e, depende, portanto, que o Distrito Federal e os municípios executem os recursos a eles designados para que Proinfância possa cumprir seu papel social de contribuir para a ampliação do acesso à educação infantil. A escassez de recursos destinadas a essa política indica que, ao longo do tempo, foi perdendo posição estratégica frente a outras políticas. A vigência de políticas fiscais coloca ainda mais em risco a continuidade do Proinfância. Entretanto, é inegável sua contribuição para a educação infantil e a necessidade de retomar seu financiamento para que mais crianças possam ter resguardado seu direito de acesso à educação, desde a creche.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABICALIL, C.A. **Da Conae ao novo PNE: a articulação do Sistema Nacional de Educação.** In: PINO, I.R.; ZHAN, D.D.P (org). Plano Nacional da Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília, DF: Inep, 2013. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/questoes_desafiadoras_embates_emblematicos.pdf. Acesso de: 13 fev. 2021.
- ABRAMOWICZ, A. *et al.* **O plural da infância: aportes da sociologia.** São Carlos: EdUFSCar, 2010.
- ABRAMOWICZ, A.; LEVCOVITZ, D.; RODRIGUES, T. C. Infâncias em Educação Infantil. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 179-197, set./dez. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73072009000300012>. Acesso em: 3 jul. 2022.
- AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>. Acesso em: 3 jul. 2022.
- ALBUQUERQUE, C. M. de; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, P. H.. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal.** Brasília: Gestão Pública, 2008.
- ALVES DE HOLANDA, L. J. O PNE E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO DEBATE ATUAL. *Revista Inter Ação*, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 57–74, 2007. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/1288>. Acesso em: 16 out. 2021.
- AMARAL, N. C. A dimensão ultraliberal do grupo no poder federal está expressa na PEC 188/2019-Senado: um desastre para as políticas sociais brasileiras. **Observatório do Conhecimento**. 2019. Disponível em: <https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras>. Acesso em: 3 jul. 2022.
- AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>. Acesso em: 3 jul. 2022.
- AMARAL, N. C. Dois anos de desgoverno – os números da desconstrução. **A terra é redonda**. 2021. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/?doing_wp_cron=1648633592.7880458831787109375000. Acesso em 3 jul. 2022.
- AMARAL, N. C. *et al.* O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 42, 2021. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302021000100100&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 jul. 2022.
- AMARAL, N. C. Financiamento da educação básica e o PNE: Ainda e sempre, muitos desafios. **Revista Retratos da Escola**, [s. l.], v. 8, n. 15, p. 293–311, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/443>. Acesso em: 3 jul. 2022.

AMARAL, N. C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 653–673, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 3 jul. 2022.

ANGELO, A. Que infância, para que criança? Nas sendas da história. **Zero-a-seis**, [s. l.], v. 10, n. 18, p. 74-105, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2008n18p74/8079>. Acesso em: 3 jul. 2022.

ARAÚJO, V. C. de; SANTOS, N. A. S. Uma década do Programa Proinfância: um olhar para as produções acadêmicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 11, n. 1, p. 1–16, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/31547>. Acesso em: 3 jul. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO [FINEDUCA]; Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica! Nota Técnica sobre a queda das receitas da educação no contexto da pandemia Covid-19 e seus efeitos danosos na manutenção e desenvolvimento do ensino. São Paulo, 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/05/20200507_Nota_queda_-receitas_final.pdf. Acesso em: 7 mai. 2020.

AZEVEDO, M. L. N. O. de. Novo Regime Fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. **Tópicos Educacionais**, Recife, v. 22, n. 1, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22442>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 15 edição, Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BARBOSA, I. G.; SILVEIRA, T. A. T. M.; SOARES, M. A. O novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis emancipatória. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 12, n. 10, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/119791/84885>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BARRADAS, L. M. **O Proinfância e a Meta 1 do PNE: políticas públicas em direções contrárias**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/36811>. Acesso em 24 de out. de 2021.

BOLLMANN, M. G. N. **Revedo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL, Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 3, de 3 de agosto de 2005**. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb003_05.pdf. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL, M. G. de P. **Espaço(s) na educação infantil: entre políticas e práticas**. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL, Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_-versaofinal_site.pdf. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL, Tesouro Nacional. **Glossário de Termos** [2022d]. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 2 de set. 2022.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional no Programa Proinfância**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-proinfancia.htm>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Primeira Infância**. Avanços do marco legal da primeira infância. Brasília: Câmara dos Deputados, Cedes, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. [2022a]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 2 de set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Glossário. [2022b]. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/glossario>. Acesso em: 2 de out. de 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação do Financiamento Público da Educação Infantil**. Brasil, 2019. Disponível em: [file:///Users/elisaoliveira/Downloads/Financiamento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil_11.12.2020%20\(1\).pdf](file:///Users/elisaoliveira/Downloads/Financiamento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil_11.12.2020%20(1).pdf). Acesso em: 25 de jul. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.770, de 17 de agosto de 2021**. Institui a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Brasília: Presidência da República, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10770.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.770%2C%20DE%2017,inciso%20VII%2C%20e%20no%20art. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm#:~:text=DECRETO%20No%202.264%2C%20DE%2027%20DE%20JUNHO%20DE%201997.&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%209.424,que%20Ihe%20confere%20o%20art. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007.** Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para o exercício de 2007. Brasília: Presidência da República, 2007^a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6091.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.091%2C%20DE%2024,para%20o%20exerc%C3%ADcio%20de%202007. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados [...]. Brasília: Presidência da República, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Pro-Infância. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6494.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.494%2C%20DE%2030,Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil%20%2D%20Pro%2DInf%C3%A2ncia. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011.** Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 de janeiro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 76.923, de 23 de dezembro de 1975.** Regulamenta o Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1975/D76923.html. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 24 de out. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975.** Dispõe sobre o Salário-Educação. Brasília: Presidência da República, 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1422.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias [...]; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Educação 2019 – PNAD-Contínua**. Brasil, 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclclefindmkaj/https://biblioteca.ibge.gov.br/203ontrole203çã o/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: Inep/MEC, 2022a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatori o_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico Censo Escolar 2021**. Brasília: Inep/MEC, 2022b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tec nico_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 de jan. De 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm. Acesso em: 19 de jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.832.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.724, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispendo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola [...]. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm. Acesso em: 9 de nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 15 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) [...]. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 20 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº

11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em 6 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.565, de 9 de janeiro de 1997**. Altera a legislação que rege o salário-educação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=1565&ano=1997&ato=5bfMTRq5kMJpWTedc>. Acesso em 5 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento**. 18. ed. Brasília: SOF, 2021b. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-atual.pdf>. Acesso em 4 de mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a educação infantil** – v. 1. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_voll.pdf. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, CEB, 2009. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 20/2009**. Brasília: CNE, CEB, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf. Acesso em: 3 de jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, CEB, 1999. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 13, de 21 de março de 2012**. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância e quadras esportivas escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Brasília: FNDE, Conselho Deliberativo, 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 19 de agosto de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 6 de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. Brasília: FNDE, Conselho Deliberativo, 2007d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 52, de 29 de setembro de 2011**. Estabelece critérios de transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2011. Brasília: FNDE, Conselho Deliberativo, 2007d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ações e Programas**. Brasília: FNDE, [2022c]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas>. Acesso em: 2 de set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Cartilha Novo Fundeb**. Brasília: FNDE, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundeb: Perguntas e Respostas**. Brasília: FNDE, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/FundebPerguntaseRespostasOUTUBRO2021parapublicao.pdf>. Acesso em: 2 de jul. de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de Orientação Novo Fundeb**. Brasília: FNDE, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Fundeb**. Brasília: FNDE, 2022c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em 2 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 3, de 10 de dezembro de 2021**. Institui o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Custos para as unidades orçamentárias e gestoras do Ministério da Educação, por meio da adoção da subação orçamentária e do plano interno. Brasília: MEC, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, 2021e. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/PORTARIA-N%C2%BA-3-DE-10-DE->

DEZEMBRO-DE-2021-PORTARIA-N%C2%BA-3-DE-10-DE-DEZEMBRO-DE-2021-DOU-Imprensa-Nacional-Novos-PIs-a-partir-de-2022.pdf. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília: SEB/MEC, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC, SEB, [2004]. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf. Acesso em 2 de jul. de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC, SEB, 2006. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/br_0573.pdf. Acesso em 3 jun. 2022.

BRASIL. Módulo de Obras 2.0. **Simec**. [2022]. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/login.php>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRUNO, D. de J. dos R. A oferta de educação infantil em condições de qualidade no contexto do novo Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 12, n. 14, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/120153>. Acesso em 6 jun. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. A Campanha. **Campanha Nacional Pelo Direito à Educação**. [2022^a]. Disponível em: <https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>. Acesso em: 4 de set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Custo Aluno-Qualidade inicial. **Campanha Nacional Pelo Direito à Educação**. [2022^b]. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caq/>. Acesso em: 4 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Insumos para o Debate 2 – Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. Disponível em:

<https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2016/12/insumosparaodebate2.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CAMPOS, M. M.; ESPOSITO, Y. L.; SIMÃO GIMENES, N. A. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: Observando o presente de olho no futuro. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 8, n. 15, p. 329–352, 2015. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/445>. Acesso em: 23 ago de 2021.

CAMPOS, R. F. Relação público-privado e seus desdobramentos n campo educacional: um estudo sobre a privatização da educação infantil. *In*: DOURADO, L. F. D. (org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Brasília: Anpae, 2020.

CARA, D. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola, Brasília**, [s. l.], v. 6, n. 10, p 255-273, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/183/351>. Acesso em: 25 de jul. de 2022.

CASTIONI, R.; CARDOSO, M. S.; CAPUZZO, A. Fundef, Fundeb e novo Fundeb: perspectivas para o financiamento da educação de estados e municípios. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 80-95, jan./jun.2020. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/educacao/article/view/3661>. Acesso em: 12 nov. 2021.

CASTRO, J. A. de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

CASTRO, J. A. de. Gastos públicos com a educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, n. 193, p. 135-147, set./dez. 1998. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1248>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/RQb5YRq9hpV5RDkjbNL69zr/?lang=pt#:~:text=Com%20os%20resultados%20obtidos%2C%20%C3%A9,n%C3%A3o%20apenas%20para%20enfrentar%20situa%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CLÍMACO, A. C. de A. Educação Infantil e o PNE: Balanços e Perspectivas. *In*: DOURADO, L. F.. **Plano Nacional de Educação**: PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas. Campinas-São Paulo: Mercado das Letras, 2017.

CÔCO, V. *et. al.* O Plano Nacional de Educação: desafios no campo da educação infantil. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 37, p. 77-92, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/5553>. Acesso em: 4 de ago. de 2022.

COUTINHO, Â. S.; ALVES, T. Desigualdade de acesso à Educação Infantil: uma análise da meta 1 do PNE na região metropolitana de Maringá. **Educar em Revista**, [s. l.], n. 75, p. 194-217, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/1550/155060302010/html/>. Acesso em: 20 de jul. de 2021.

COUTINHO, Â. S.; CÔCO, V. Educação Infantil, políticas governamentais e mobilizações em tempos de pandemia. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 3 de out. de 2022.

COUTINHO, Â. S.; MORO, C. Educação infantil no cenário brasileiro pós golpe parlamentar: políticas públicas e avaliação. **Revista Zero-a-seis**, [s. l.] v. 19, n. 36 p.349-360, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2017v19n36p349>. Acesso em: 5 de jul. de 2022.

CRUZ, R. E. **Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. [2009]. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. *In*: BRASIL, Ministério da Educação. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/scfie.pdf>. Acesso em: 2 de jul. 2022.

Cury, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**. 2002, n. 116, pp. 245-262. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>. Acesso em: 16 out 2021.

DANTAS, A. G.; MACIEL, D. M. M. A. Ensino Fundamental de nove anos e a inserção de crianças de seis anos na escolarização obrigatória no Distrito Federal: estudo de caso. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 110, p. 157-175, jan./mar. 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/MLRpYwzXcRd4qcVzrnmSsbf/?lang=pt>. Acesso em: 7 de ago. 2022.

DEL PRIORI, M. **História das crianças no Brasil**. 2. ed., São Paulo: Contexto, 2000.

DIDONET, V. Construção histórica da integração de Educação e cuidado na primeira infância no Brasil. *In*: NUNES, M. F. R. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

DIDONET, V. Creche: a que veio... para onde vai... **Em aberto**, Brasília, v. 18, n. 73, p. 11-27, jul. 2001. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/issue/view/256>. Acesso em: 3 jul. 2022.

DIDONET, V. Trajetória dos direitos da criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos. *In*: BRASIL, Câmara dos Deputados. **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Câmara dos Deputados, Cedes, 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 2 de fev. 2021.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, pp. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>. Acessado em: 3 jul. 2022.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Inep, 2016.

DOURADO, L. F. **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização** (org). Brasília: Anpae, 2020. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2022.

FERNANDES, E. Financiamento da Educação infantil no Brasil: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. [2018]. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2018.

FERNANDES, M.D.E; SANTOS, M. F.M.; A Meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v.7, n. 3, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/68621/41327>. Acesso em: 3 jul. 2022.

FIGUEIREDO, G.V.R; A Emenda Constitucional 95: empecilhos para cumprir o PNE. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 465-480, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em 18 jun. 2021.

FREITAS, M. C. de; KUHLMANN Jr. M. (org.). **Os intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002.

FREITAS. M. C. de. (Org). **História Social da Infância no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, J. W. F. *et al.* Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). **Nova Economia**, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 893-920, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/5235>. Acesso em: 10 fev. 2021.

GOUVEIA, A. B.; POLENA, A. Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, n. 9, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9282>. Acesso em: 16 out. 2021.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 5-18, maio/jul. 2000. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782000000200002&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 3 jul. 2022.

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 5. ed. Porto Alegre: Mediação, 2010.

KUHLMANN JR., M. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 78, p. 17–26, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1027>. Acesso em: 16 out. 2022.

KUHLMANN JR., M. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 78, p. 17–26, ago. 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1027>. Acesso em: 3 jul. 2022.

KUHLMANN JR., M. Uma história da infância: da idade média à época contemporânea no ocidente. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 35, n. 125, p. 239-242, maio/ago. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000200014>. Acesso em: 3 jul. 2022.

LAJOLO, M. Infância de papel e tinta. *In*: FREITAS, M. C. de (org). **História Social da Infância no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LEMOS, A. G. de S. PNE (2014-2024) e a educação infantil: embates na proposição das políticas de estado para a criança. *In*: DOURADO, L. F. D. (org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020.

LOUREIRO, W. N. O PNE e o Ensino Fundamental: avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Campinas-São Paulo: Mercado das Letras, 2017.

MACÊDO, M. F. de. **Efeitos do Novo Regime Fiscal**. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/531628>. Acesso em: 4 set. 2022.

MACHADO, E. C. de O. Educação Infantil e a meta de universalização e ampliação nos municípios goianos. *In*: DOURADO, L. F. D. (org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acesso em: 7 ago. 2021.

MARTINS, C. M. M. D. **Implementação do programa Proinfância no Estado do Tocantins**. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2016.

MARTINS. P. de S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. São Paulo: Autores Associados, 2011.

MELO, A. Emenda Constitucional 59/2009: Obrigatoriedade da criança de 4 anos na escola. **PETDagogia UFBA**. 2013. Disponível em: <https://petpedagogia.ufba.br/emenda-constitucional-de-5909>. Acesso em: 7 de ago. 2022.

NASCIMENTO, I. S. Pontos Críticos do Processo de Negociação Política na Criação do Fundeb 1: a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 9, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/110472>. Acesso em: 23 out. 2021.

NASCIMENTO, M. L.; CAMPOS, M. M.; FREITAS COELHO, Rita de Cássia de Freitas. Entrevista – As políticas e a gestão da educação infantil. **Revista Retratos da Escola**, [s. l.], v. 5, n. 9, p. 201-214, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/6>. Acesso em: 3 jul. 2022.

NOGUEIRA, J.F.F; VIEIRA, S.F. Educação Infantil: da concepção à implementação de políticas. **Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção**. João Pessoa, PB, 2017.

NOGUEIRA, S. C. C.; TAVARES, D. M. G. A relação conflituosa entre a Meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a Emenda Constitucional 95/2016. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 34, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/93645#:~:text=Os%20resultados%20demonstram%20que%20o,implementar%20a%20EC%2095%2F2016>. Acesso em: 06 jun. 2022.

NUNES, M. F R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

OLIVEIRA, M. I. de. Educação infantil: legislação e prática pedagógica. **Psicol. da Ed.**, São Paulo, n. 27, p. 53-70, dez. 2008. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-69752008000200004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 3 jul. 2022.

OLIVEIRA, R. P. de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2.ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PASCHOAL, J. D. A inclusão na pré-escola obrigatória: uma análise da legislação. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 1, p. 656–670, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12197>. Acesso em: 7 out. 2021.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 9, n. 33, p. 78–95, mar. 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639555>. Acesso em: 15 maio. 2022.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015.

PESSANHA, F. N. L. O financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos no município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 29, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/114049/64902>. Acesso em 14 jul 2020.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/?lang=pt>. Acesso em: 6 de jun. 2022.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, [s. l.], v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/176/333>. Acesso em: 6 jun. 2022.

PINTO, J. M. de R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?lang=pt>. Acesso 6 jun. 2022.

PINTO, J. M. de R.; CORREA, B. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 24, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/104023>. Acesso em: 6 jun. 2022.

PIRES, A. M. B. **O Proinfância como política de acesso à educação infantil nas cidades do sudeste goiano**. [2017] Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2017.

REDE NACIONAL PRIMIERA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2022.

REZENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância: uma proposta metodológica**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2013.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Orgs.). **A Arte de Governar Crianças**. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SARMENTO, M.; GOUVEA, M. C. S. de. (Orgs.). **Estudos da infância: educação e práticas sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

SAVIANI, D. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2014): por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2019.

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622008000300002>. Acesso em: 6 fev. 2022.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-393, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000200013>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educ. Soc.**, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SIQUEIRA, R. M. A política educacional e o discurso neoconservador: o que há de novo na velha agenda do mercado? *In*: DOURADO, L. F. D. (org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020.

SOUZA, D. B. de. *et al.* Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 164, p. 540-561, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053143903>. Acesso em: 20 fev. 2020.

VALENTE, I. **Plano nacional de educação**. Rio de Janeiro: D&P, 2001.

VAZ, A. F.; MOMM, C. M. Educação Infantil e Sociedade: questões contemporâneas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 147, p. 950-962, set./dez. 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/cp/a/pGPrk8QFtZsZ6FzhSPdw5fx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 de jun. 2022.

VIEIRA, J. J.; RAMALHO, C. C.; VIEIRA, A. L. da C. A origem do plano nacional de educação e como ele abordou as questões de gênero. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 64-80, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9746>. Acesso em: 16 out. 2022.